

Роль и место гражданского общества в системе донорской помощи для Беларуси (2006-2014)

Рабочий документ

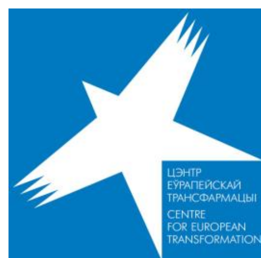
Центр европейской трансформации

http://cet.eurobelarus.info

Авторы:

Алёна Зуйкова

Андрей Егоров



Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

 Facebook  Twitter  VKontakte

Оглавление

Введение

Мониторинг внешней помощи в целях развития для Беларуси необходим для обеспечения большей открытости этого процесса, а также расширения возможности общественного контроля над донорской помощью. В последние годы в Беларуси эксперты, государственные чиновники и политики достаточно часто спекулируют на тему донорской помощи для Беларуси. Государственные органы и высшие должностные лица стараются представить ситуацию таким образом, что вся внешняя помощь со стороны иностранных государств и международных институтов направляется исключительно на поддержку организаций гражданского общества и демократизации страны (или, в их терминологии, на поддержку «пятой колонны» и «свержение политического режима»). Со стороны политической оппозиции раздаются взаимные обвинения в нецелевом расходовании средств внешней помощи и призывы к мониторингу поступающих в страну средств. Организации гражданского общества обращают внимание на низкую прозрачность крупных проектов сотрудничества с государством и, в целом, на низкое вовлечение гражданского общества в реализацию программ донорской помощи Беларуси. Политически активная часть интернет-пользователей и комментаторов социальных сетей критикует общественные и политические силы за бессмысленное «проедание» грантов. Как правило, все эти спекуляции не основаны на реальных фактах и, в лучшем случае, отражают личный опыт столкновения с какими-либо аспектами реализации грантовых проектов или деятельности общественных и политических организаций. Для вынесения обоснованных суждений необходима опора на конкретные факты и реальные данные, и именно для представления такой информации и выполнено это исследование.

В данном документе мы представляем общую картину внешней помощи для Беларуси за период 2006-2014 годов с акцентом на вопросы финансирования деятельности гражданского общества, а также места ЕС и его стран-членов в общей системе помощи. Эта работа продолжает исследования Центра европейской трансформации, выполненные в 2013-м и 2014-м годах, и наследует их общую логику[1]. Анализ общего объема помощи, основных доноров, каналов распределения, долей помощи по отдельным секторам дополнен данными за 2014 год, а также рядом новых обобщений относительно структуры помощи отдельных стран, доли Беларуси в структуре помощи странам Восточного партнерства, анализа конкретных проектов поддержки беларусского гражданского общества со стороны ЕС. В 2014 году наконец стало возможным проанализировать помощь со стороны ЕС с учетом всех крупных доноров (ранее в рассмотрение не попадала Польша и частично Швеция, из-за неполноты данных в открытых источниках).

[1] См.: *Шило К.*, *Егоров А.* **Роль и место гражданского общества в системе донорской помощи ЕС для Беларуси (2006-2011)**: http://cet.eurobelarus.info/files/File/Aid-Assistance-WD_RU.pdf; *Егоров А.*, *Зуйкова А.* **Роль и место гражданского общества в системе донорской помощи для Беларуси (2006-2012)**: http://cet.eurobelarus.info/files/userfiles/5/CET/2014_Aid-Assistance-WD_2006-2012_RU.pdf.

Методология

Данные о помощи в целях развития для Беларуси взяты из открытых источников. В частности, это данные Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)[2], а также иных структур:

- Генерального директората Европейской комиссии по развитию и сотрудничеству (*EuropeAid*)[3];
- министерств иностранных дел Дании[4], Чехии[5] и др. стран;
- национальных агентств развития: *Sida*[6], *Polska pomoc*[7], *BMZ*[8] и др.;
- фондов: в частности, польского Фонда международной солидарности (*Solidarity Fund PL*)[9].

При анализе использовались только данные об официальной помощи в целях развития (*Official Development Assistance*, *ODA*). Сведения о средствах, распределенных частными фондами, при анализе не учитывались.

Использование открытых источников налагает определенные ограничения на возможности анализа в связи с неполнотой данных. В открытом доступе имеются данные по годовому объему помощи всех стран-членов ЕС и многих других государств и структур (за период 2006-2014 годов рассматривается помощь для Беларуси со стороны более чем 30 доноров). Однако детализация помощи (данные о распределении помощи по каналам, секторам и направлениям) часто неполная. Для настоящего исследования большое значение имеет отсутствие полных данных о помощи со стороны Швеции за 2012-2013 годы и детализированных данных о помощи со стороны Польши до 2013 года. Поскольку объемы помощи со стороны этих доноров довольно значительные (Польша и Швеция входят в число пяти крупнейших доноров помощи для Беларуси), при рассмотрении агрегированных данных о распределении донорской помощи по каналам и секторам за период 2006-2014 годов помощь со стороны Польши и Швеции была исключена из анализа (в тексте присутствуют соответствующие примечания).

---

[2] Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), см.: http://www.oecd.org.

[3] Генеральный директорат Европейской комиссии по развитию и сотрудничеству (*EuropeAid*), см.: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm.

[4] Министерство иностранных дел Дании, см.: http://um.dk.

[5] Министерство иностранных дел Чешской Республики, см.: http://www.mzv.cz.

[6] Шведское агентство международного развития и сотрудничества (*Swedish International Development Cooperation Agency*, *Sida*), см.: http://www.sida.se.

[7] Департамент содействия развитию МИД Польши (*Polska pomoc*, *Polish Aid*), см.: https://www.polskapomoc.gov.pl.

[8] Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития Германии (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, *BMZ*), см.: http://www.bmz.de.

[9] Фонд международной солидарности (*Fundacja Solidarności Międzynarodowej*, *Solidarity Fund PL*), см.: http://solidarityfund.pl.

Также присутствуют затруднения при работе с данными о помощи со стороны ряда других стран-членов ЕС. Однако годовой объем их помощи для Беларуси был настолько незначительным, что полученные в ходе анализа доступных данных схемы можно распространить на структуру помощи всех стран-членов ЕС вместе взятых.

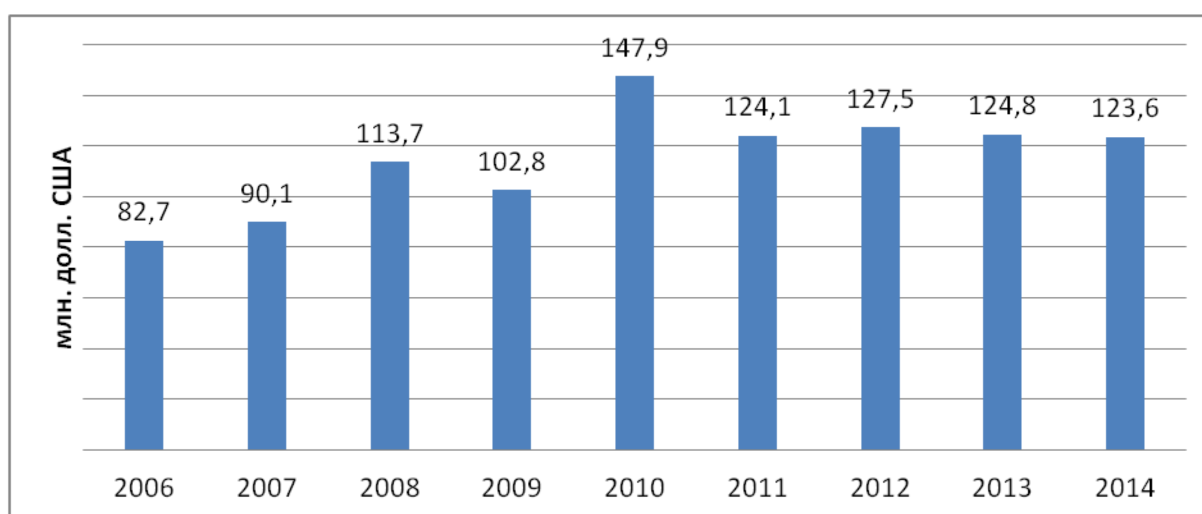
Таким образом, в связи с ограничениями из-за неполноты данных, при рассмотрении помощи со стороны ЕС анализ включал данные о помощи 21 страны-члена ЕС: Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Литвы, Люксембурга, Нидерландов, Польши, Португалии, Словакии, Словении, Финляндии, Франции, Чехии, Швеции и Эстонии (если не указано иное), а также о помощи со стороны институтов ЕС.

Ввиду периодичности поступления в ОЭСР статистической отчетности об объемах и структуре помощи отдельным странам адекватный анализ возможен только до 2014 года, полный объем данных за 2015 год станет доступным только к середине 2016 года.

Донорская помощь для Беларуси:
общий взгляд

За период 2006-2014 годов Беларусь получила донорской помощи в объеме более миллиарда долларов США (1.037 млн.)[10]. За этот период совокупный годовой объем помощи увеличился в полтора раза (с 82,7 до 123,65 млн.). Тем не менее, важно отметить, что исторический максимум был зафиксирован в 2010 году (147,9 млн.), а в следующие четыре года рост объемов помощи прекратился и удерживался на уровне около 125 млн. в год (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1. Динамика совокупного годового объема донорской помощи для Беларуси, 2006-2014, млн. долл. США



Основные доноры помощи для Беларуси

Группа крупнейших доноров состоит из 6 стран и международных структур, в числе которых: Германия, институты ЕС, США, Польша, Швеция и Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (далее — Глобальный фонд). На долю этой шестерки приходится 78% всей помощи, которую получила Беларусь за рассматриваемый период. Остальными странами и международными структурами было выделено Беларуси в разы меньше: так, Франция (седьмой донор по совокупному объему помощи за 9 лет) выделила Беларуси 30,2 млн. (3%), что в 2,5 раза меньше того, что выделил Глобальный фонд (75,8 млн.) и почти в 5,5 раз меньше помощи со стороны Германии (161,8 млн.) (см. диаграмму 2).

К числу небольших доноров помощи для Беларуси можно отнести: из числа стран-членов ЕС — Францию, Австрию, Чехию, Данию и Литву; из числа других европейских государств, не входящих в ЕС, — Норвегию и Швейцарию; из числа международных организаций — Глобальный экологический фонд (ГЭФ) и ООН (Беларуси выделяют помощь пять подразделений ООН, наиболее активными донорами являются ЮНИСЕФ и ПРООН). Также следует упомянуть таких «экзотических» для Беларуси партнеров, как Израиль, Турция и Япония.

---

[10] Далее везде в документе расчеты объемов помощи представлены в долларах США, если не указано иное.

Диаграмма 2. Доли основных доноров в совокупной помощи для Беларуси, 2006-2014, %

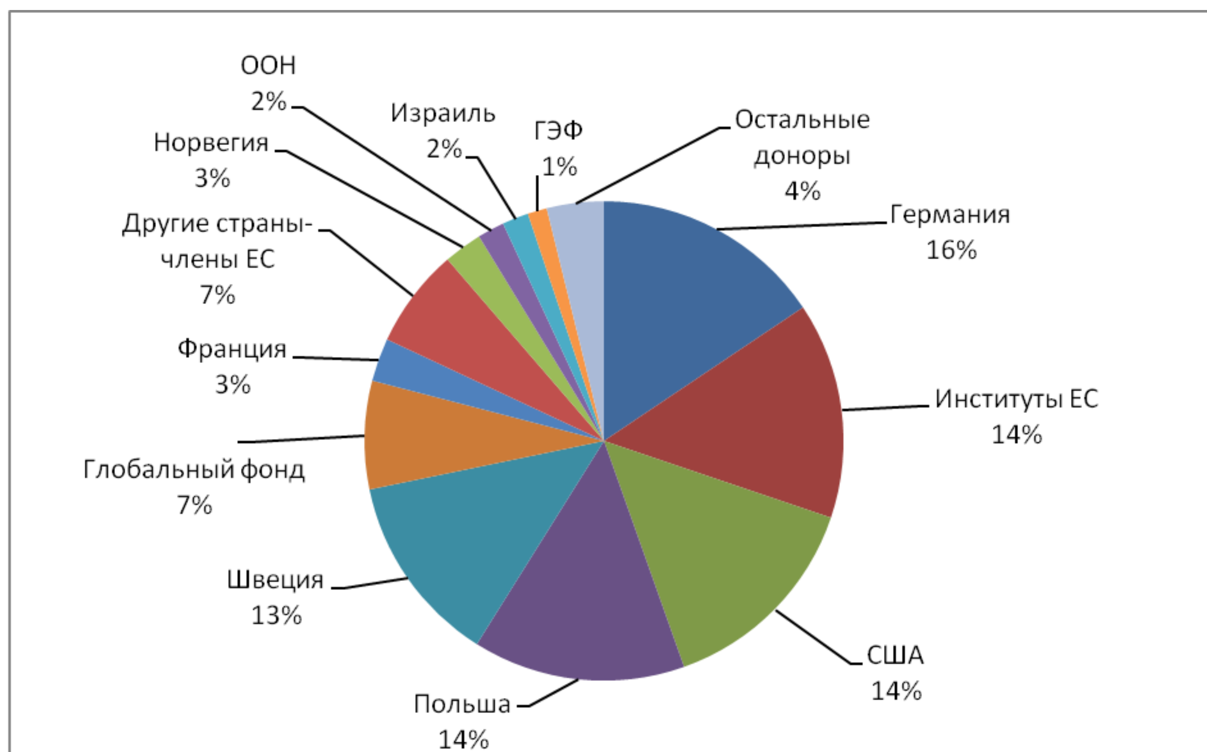
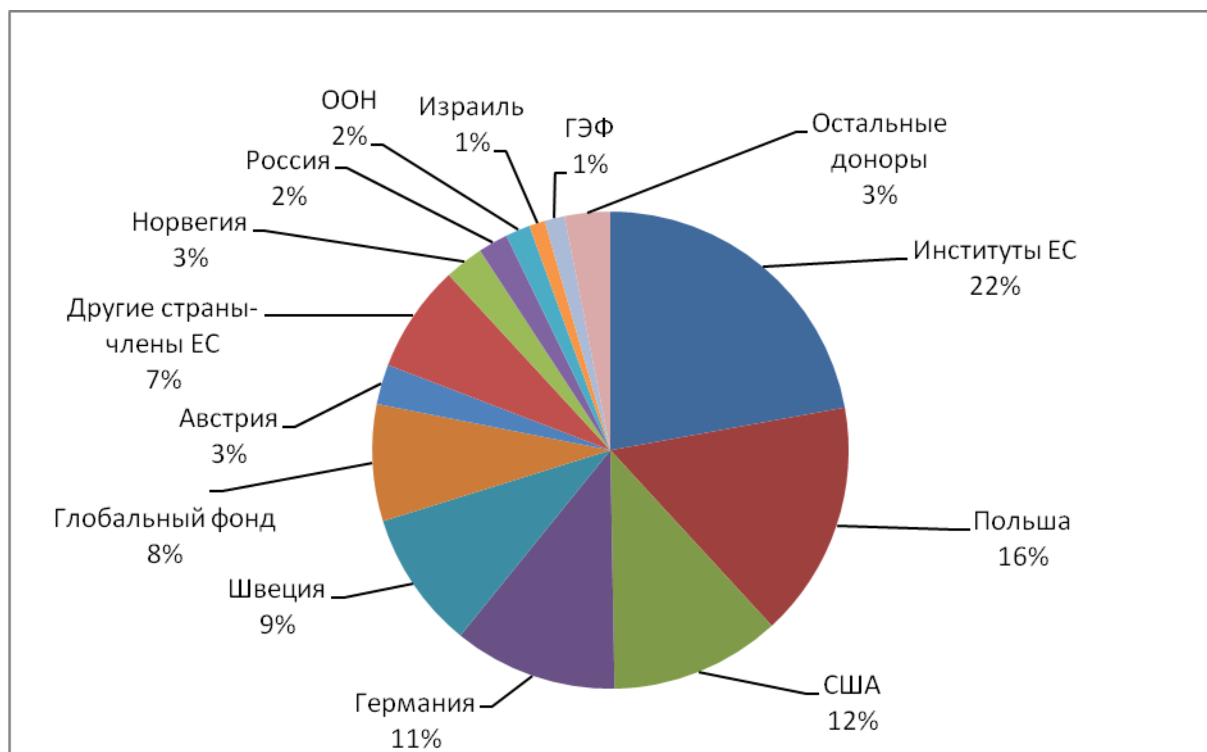


Диаграмма 3. Доли основных доноров в совокупной помощи для Беларуси, 2014, %



В 2014 году на долю шести крупнейших доноров пришлось также 78% (96,6 млн.) совокупной помощи, которую получила Беларусь (см. диаграмму 3). Первым донором по объему предоставленной помощи оказались институты ЕС (22%, или 27,4 млн.), далее идут в порядке убывания — Польша (16%, или 19,8 млн.), США (12%, или 14,3 млн.), Германия (11%, или 13,8 млн.), Швеция (9%, или 11,6 млн.) и Глобальный фонд (8%, или 9,8 млн.).

Крупнейшим среди небольших доноров в 2014 году оказалась Австрия (3%, или 3,3 млн.). Традиционно значительная помощь была выделена из числа стран-членов ЕС: Францией (2,6 млн.), Литвой (1,8 млн.) и Чехией (1,3 млн.). За пределами ЕС заметными донорами в 2014 году были: Норвегия (3%, или 3,27 млн.), ООН (2%, или 2,1 млн.) и ГЭФ (1%, или 1,7 млн.).

Следует обратить внимание на Россию, которая также задекларировала данные своей поддержки развитию: согласно ОЭСР, в 2014 году Россия предоставила Беларуси 2,5 млн. донорской помощи (2% совокупной донорской помощи в данном году). В статистической отчетности ОЭСР также появились данные по донорской помощи со стороны Израиля: в 2014 году это ближневосточное государство выделило 1,3 млн., или 1% совокупной донорской помощи для Беларуси.

На протяжении всего рассматриваемого периода шесть основных доноров для Беларуси формировали около 80% годового объема помощи (с отклонениями в 1-2%), несмотря на то, что изменялись объемы как совокупной ежегодной помощи всех доноров, так и индивидуальных вкладов каждого из крупнейших доноров (см. диаграммы 4 и 5). Анализ объемов помощи, выделяемых крупнейшими донорами в течение года, показывает тенденцию к сокращению значимости одних доноров и росту значимости других.

Диаграмма 4. Динамика вклада крупнейших доноров (институты ЕС, Польша, США, Германия, Швеция и Глобальный фонд) в совокупной помощи для Беларуси по годам, 2006-2014, млн. долл. США, %

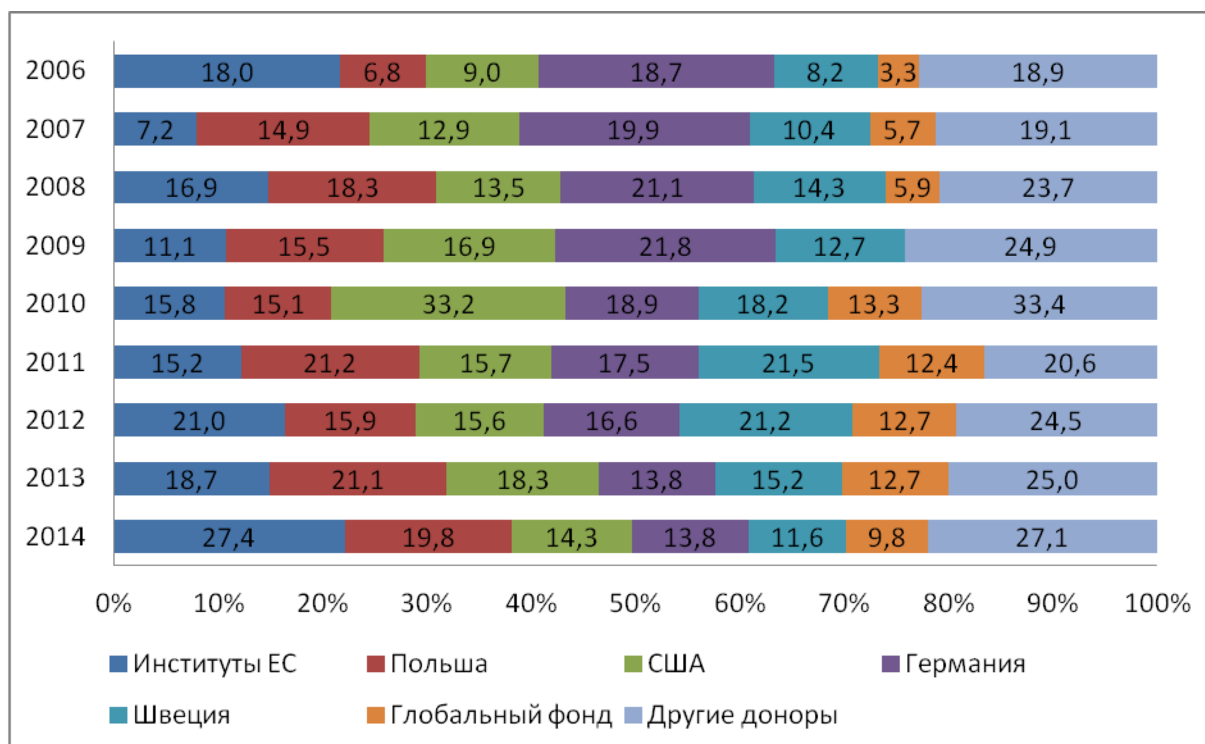
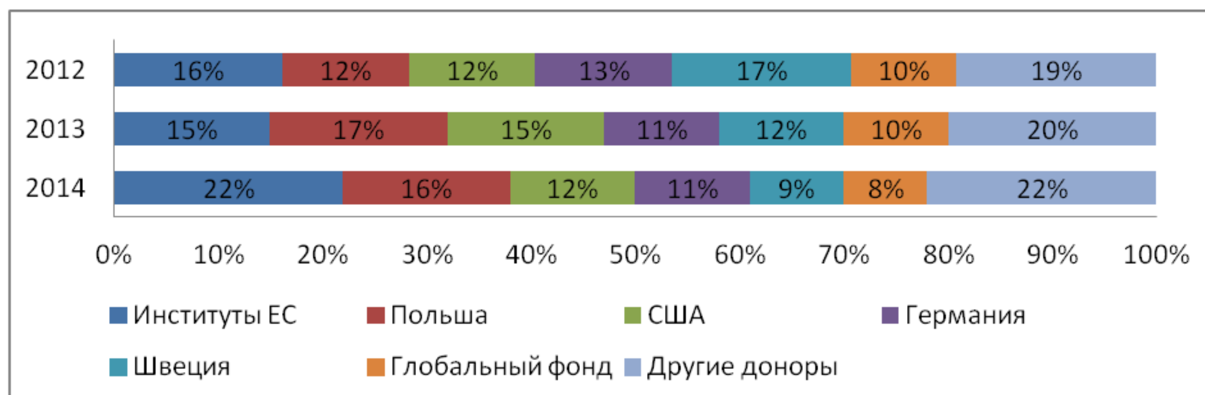


Диаграмма 5. Доли крупнейших доноров (институты ЕС, Польша, США, Германия, Швеция и Глобальный фонд) в годовой совокупной помощи для Беларуси, 2012, 2013 и 2014, %



Германия (самый крупный донор для Беларуси по совокупной помощи за 9 лет) постепенно уходит с первых позиций. В течение 2006-2009 годов Германия была самым главным донором для Беларуси, но с 2009 года объемы помощи со стороны Германии начали сокращаться в абсолютных цифрах, что, в совокупности с возрастающей активностью других крупных доноров, привело к тому, что доля Германии сократилась с 22% в 2009 году до 12% в 2014 году. Нужно отметить, что Германия — единственный из шести крупнейших доноров, объем помощи которого в 2014 году был ниже, чем в 2006 году.

Швеция также показывает тенденцию к сокращению помощи для Беларуси[11]. В 2011 году, когда в ОЭСР были задекларированы данные, рассматриваемые исследовательской группой как полные, доля Швеции составила 17% (21,5 млн.). Швеция была в том году самым крупным донором. В 2014 году, когда были предоставлены данные, которые тоже расцениваются как полные, помощь Швеции сократилась почти в 2 раза, по сравнению с уровнем 2011 года, как в абсолютных цифрах, так и в процентном соотношении (в абсолютных цифрах — с 21,5 до 11,6 млн., в процентном соотношении — с 17% до 9%,).

Значение институтов ЕС и Польши, наоборот, возросло. С 2009 года роль институтов ЕС стабильно увеличивалась: в 2009 году они были пятым по значимости донором (11,1 млн., или 11%); затем стало наблюдаться постепенное увеличение помощи со стороны институтов ЕС в абсолютных цифрах, и в 2012 году их вклад составил уже 16%, а в 2014 году институты ЕС значительно увеличили объемы помощи и стали самым крупным донором для Беларуси для этого года (27,4 млн., или 22%). Польша в 2007 году в 2 раза увеличила объем помощи, по сравнению с 2006 годом, что сделало ее вторым по значимости донором. После этого Польша стабильно входит в тройку крупнейших доноров для Беларуси, и в 2013 году она стала самым значительным донором, а в 2014 году — вторым донором, после институтов ЕС.

---

[11] В 2012-2013 годах Швеция задекларировала в ОЭСР суммы, в значительной степени отличающиеся от объемов помощи в предыдущие годы. Исследовательская группа полагает, основываясь на анализе официальных документов касательно помощи Швеции для Беларуси и сведениях из интервью с представителями агентства *Sida*, а также принимая во внимание объем помощи, задекларированный в 2014 году (11,07 млн.), что фактическая помощь превышает задекларированные суммы. При расчетах использовались следующие суммы: в 2012 году — 21,2 млн. (эквивалент 120 млн. шведских крон из бюджета, предусмотренного «Стратегией для шведских инициатив по развитию в Беларуси в 2011-2014 годы»); в 2013 году — 15,2 млн. (сумма получена путем вычисления среднего арифметического годовых объемов помощи Швеции в 2006-2012 годах).

Значение США в донорской помощи для Беларуси довольно стабильно. В течение рассматриваемого периода США, чаще всего, входили в тройку крупнейших доноров, замыкая ее (за исключением 2008-го, 2011-го и 2012-го годов, когда размер помощи США был на 4 и 5 местах по объему). В 2014 году США также стали третьим донором по объему помощи. Доля США в совокупной годовой помощи для Беларуси находилась в диапазоне 11-16%, за исключением 2010 года, когда США выделили, кроме традиционной помощи, дополнительные крупные средства по программе ядерной безопасности. Тогда объем помощи со стороны США составил 33,2 млн. (22%), и США стали в данном году крупнейшим донором помощи для Беларуси. В абсолютных цифрах помощь США выросла с 9 млн. в 2006 году до 14,3 млн. в 2014 году, хотя в 2014 году объем помощи был ниже, чем в 2009-2013 годах.

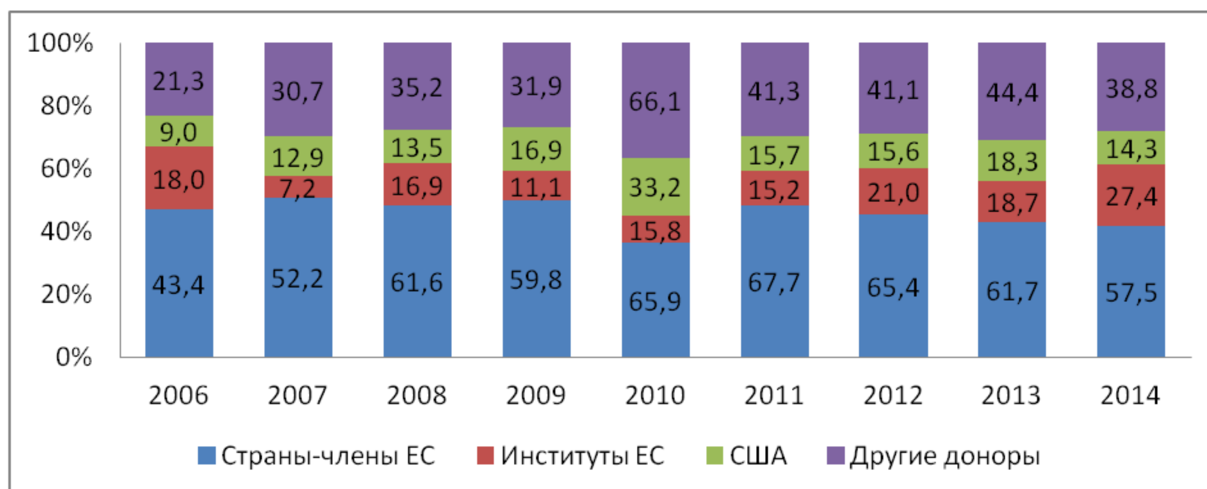
Что касается Глобального фонда, то он стабильно замыкает шестерку крупнейших доноров, и доля его поддержки в совокупной донорской помощи для Беларуси все время росла. В 2006 году Глобальный фонд выделил Беларуси 3,3 млн., что составило почти 4% от годового объема помощи Беларуси в данном году. В 2007-м и 2008-м годах Глобальный фонд увеличил размер своей поддержки до 5,7 и 5,9 млн. (6,3% и 5,2%, соответственно). В 2009 году никакой донорской помощи со стороны фонда задекларировано не было, затем в 2010-2013 годах объем ежегодной помощь составил около 12,7 млн. (10%). В 2014 году объем помощи сократился до 9,8 млн. (8%).

Роль ЕС в донорской помощи для Беларуси

Европа — регион, наиболее активно реализующий в Беларуси программы развития. Четыре из шести крупнейших доноров для Беларуси находятся в Европе, кроме этого, многие европейские государства выделяют помощь Беларуси, хотя и не очень масштабную. Почти все европейские страны-доноры для Беларуси — члены ЕС, за пределами ЕС значительными донорами являются Норвегия и Швейцария.

На долю доноров из ЕС (стран-членов и институтов ЕС) в год пришлось около 60% всей помощи, полученной Беларусью (см. диаграмму 6), из которых большая часть была выделена странами-членами ЕС (около половины всей помощи для Беларуси: в 2013 году — 49%, в 2014 году — 44%). Для сравнения, на долю США пришлось 10-15%, т.е. в 4-5 раз меньше, чем было выделено европейскими донорами.

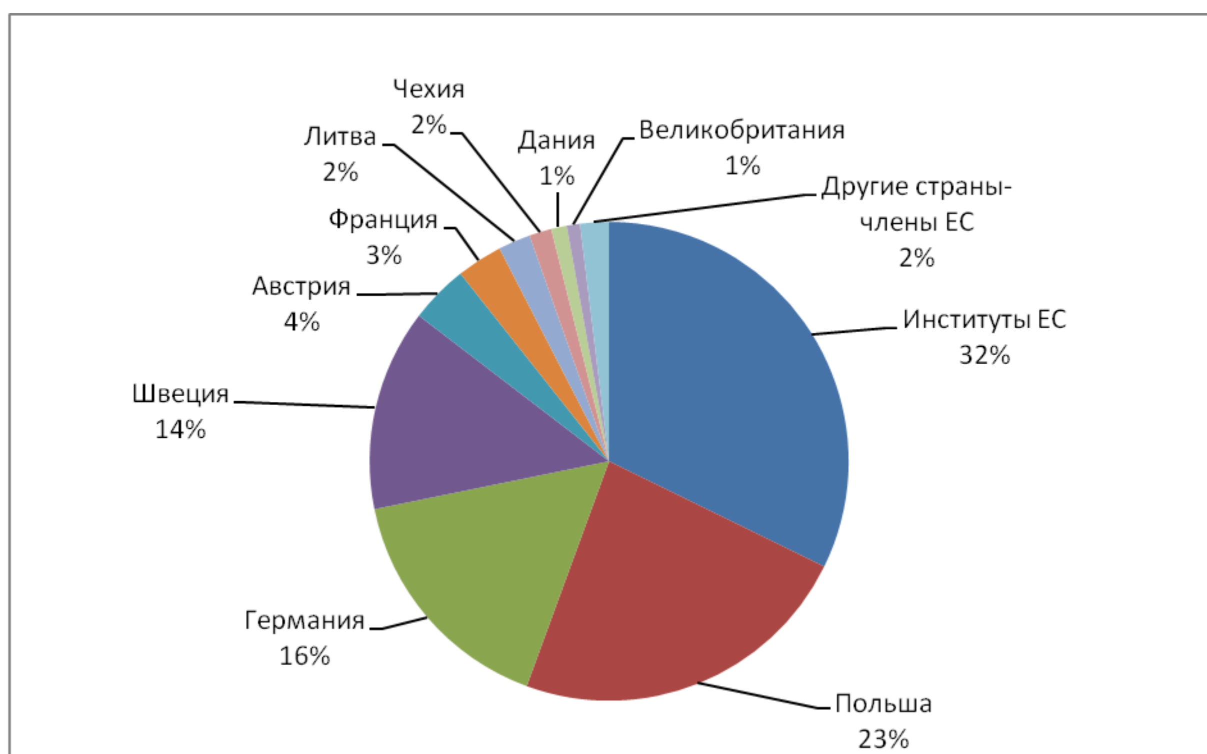
Диаграмма 6. Доли стран-членов ЕС, институтов ЕС, США и остальных доноров в совокупной помощи для Беларуси по годам, 2006-2014, млн. долл. США, %





Нужно отметить, что лидерство Европы обеспечивается за счет совокупного вклада крупнейших европейских доноров для Беларуси: Германии, Польши, Швеции и институтов ЕС. В 2014 году совокупная помощь этих четырех доноров составила 85% от всей помощи для Беларуси со стороны ЕС (см. диаграмму 7). Относительно крупный вклад также был сделан: Австрией (3,34 млн.), Францией (2,6 млн.), Литвой (1,8 млн.), Чехией (1,3 млн.), Данией (0,9 млн.) и Великобританией (0,8 млн.). Остальные 12 стран-членов ЕС, сведения о помощи которых для Беларуси есть в базе данных ОЭСР, совокупно выделили Беларуси 1,7 млн. (2% всей помощи со стороны ЕС).

Диаграмма 7. Распределение помощи для Беларуси со стороны ЕС, 2014, %



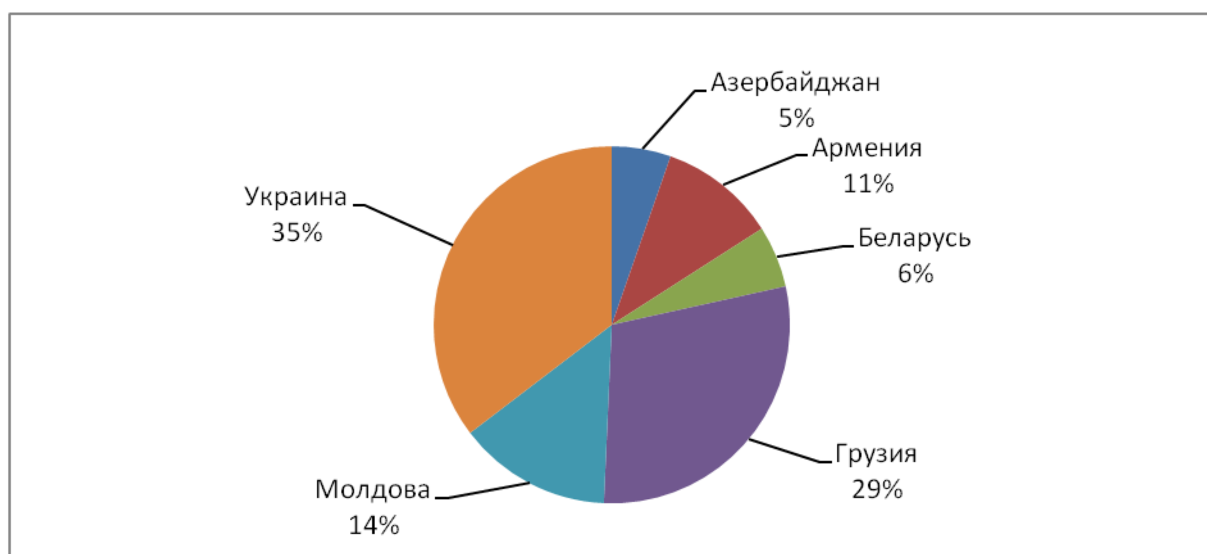
Место Беларуси в структуре донорской помощи странам региона Восточного партнерства

Беларусь является членом программы ЕС «Восточное партнерство», которая объединяет одной политической рамкой шесть постсоветских стран: Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину. Эти государства в значительной степени различаются между собой по своей внутриполитической ситуации и по характеру взаимоотношений с ЕС и другими западными странами. Определенный интерес представляет то, какое место занимает Беларусь, в сравнении с другими странами региона Восточного партнерства, в структуре помощи тех доноров, которые оказывают Беларуси наибольшую поддержку, а именно: Германии, институтов ЕС, Польши, США и Швеции.

Те объемы помощи, которые получила Беларусь от пяти крупнейших доноров за 9 лет, составляют только 6% от помощи, которую выделили эти доноры странам региона Восточного партнерства (см. диаграмму 8). Немногим меньше донорской помощи получил Азербайджан (5%). Самым крупным получателем помощи в регионе является Украина (35%), затем в порядке убывания — Грузия, Молдова и Армения. Такое

распределение помощи отражает объективное состояние демократизации в странах региона, готовности к проведению демократически ориентированных реформ, внедрению демократических стандартов и т.д. (хотя, на самом деле, судя по событиям в Украине и Армении, по политике санкций ЕС в отношении Беларуси, речь идет, скорее, о субъективном восприятии этих вопросов донорами). Объемы помощи для тех государств региона, которые воспринимаются как «более демократические», чем Беларусь, дают представление о потенциале, который Беларусь не реализует, не находя консенсуса с Западом по ключевым вопросам демократии, прав человека, рыночной экономики, стандартов в образовании и т.д.

Диаграмма 8. Соотношение объемов помощи со стороны Германии, институтов ЕС, Польши, США и Швеции, полученной странами региона Восточного партнерства, 2006-2014, %



Если посмотреть с точки зрения того, как доноры распределяют свою помощь между странами региона Восточного партнерства, то Беларусь в рассматриваемый период являлась значимым получателем помощи только для Польши (46% всей помощи этого донора для стран региона) и Швеции (18%) (см. диаграмму 9). Украина, в свою очередь, получала 25-40% помощи каждого из доноров. Грузия выступает в качестве основного реципиента помощи со стороны США, а также является получателем четверти помощи странам региона со стороны Германии, Швеции и институтов ЕС. Это снова указывает на то, что наибольшие объемы помощи в регионе получают государства, более открытые к реформам и качественному взаимодействию. Беларусь же получает тот минимум помощи, который возможен без затрагивания политически чувствительных сфер сотрудничества. Далее в тексте рабочего документа будет подробно проанализирована помощь со стороны Польши и Швеции, чтобы понять, какую политику они проводят в отношении развития Беларуси, что позволяет им работать с Беларусью плотнее, чем другим донорам.

Структура донорской помощи для Беларуси имеет две отличительные черты от таковой помощи другим странам региона Восточного партнерства (см. диаграмму 10). Первое отличие — это отсутствие очевидно доминирующего донора. Все пять крупнейших доноров, которые формируют 70% помощи для Беларуси, имеют в структуре получаемой Беларусью помощи приблизительно равное значение, внося сравнимые по порядку цифр суммы. В структуре донорской помощи для других стран региона (за исключением Азербайджана) из этой пятерки отчетливо доминируют институты ЕС. Также для некоторых стран Восточного партнерства большое значение может иметь донорская помощь со стороны США и/или

Германии. Польша же и Швеция заметны в структуре помощи только для Беларуси и не играют значимой роли для других стран региона.

Второе отличие — это большая роль Польши, которая является вторым по значимости донором для Беларуси. Примечательно, что Польша отдает приоритет в регионе Беларуси и Украине: в абсолютных цифрах Польша выделила этим странам в десятки раз больше помощи, чем другим странам региона (в 2014 году Польша выделила почти 22 млн. помощи Украине и 20 млн. помощи Беларуси, в то время как Грузия и Молдова получили около 3 млн. помощи со стороны Польши, а Армения и Азербайджан — менее 0,5 млн.). Но в структуре помощи Украины вклад Польши не играет большого значения, в то время как для Беларуси Польша является одним из главнейших доноров.

Диаграмма 9. Структура распределения помощи Германии, Польши, Швеции, Институтов ЕС и США для стран региона Восточного партнерства, 2006-2014, млн. долл. США, %

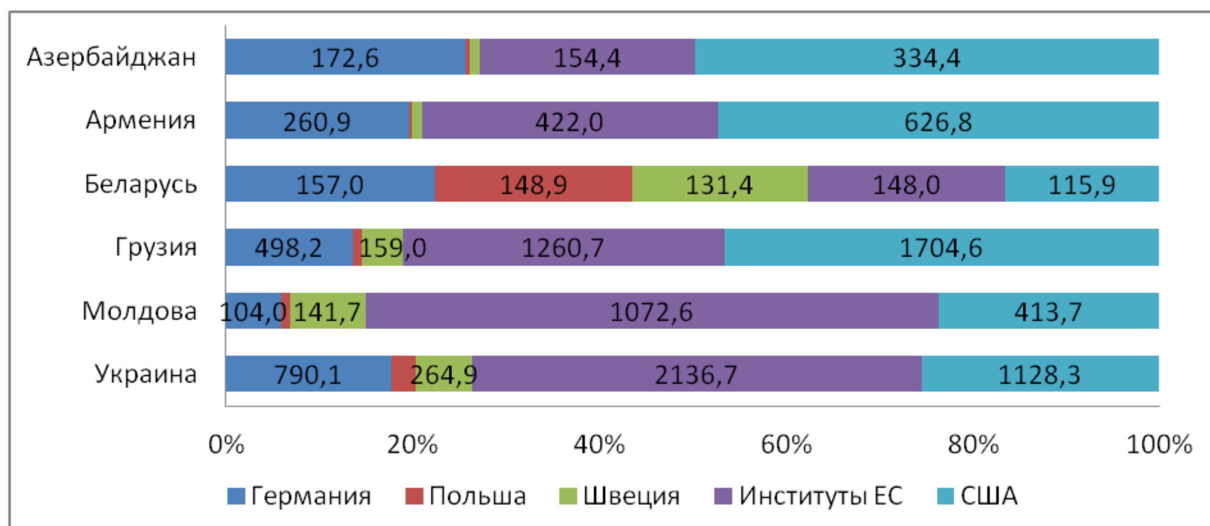
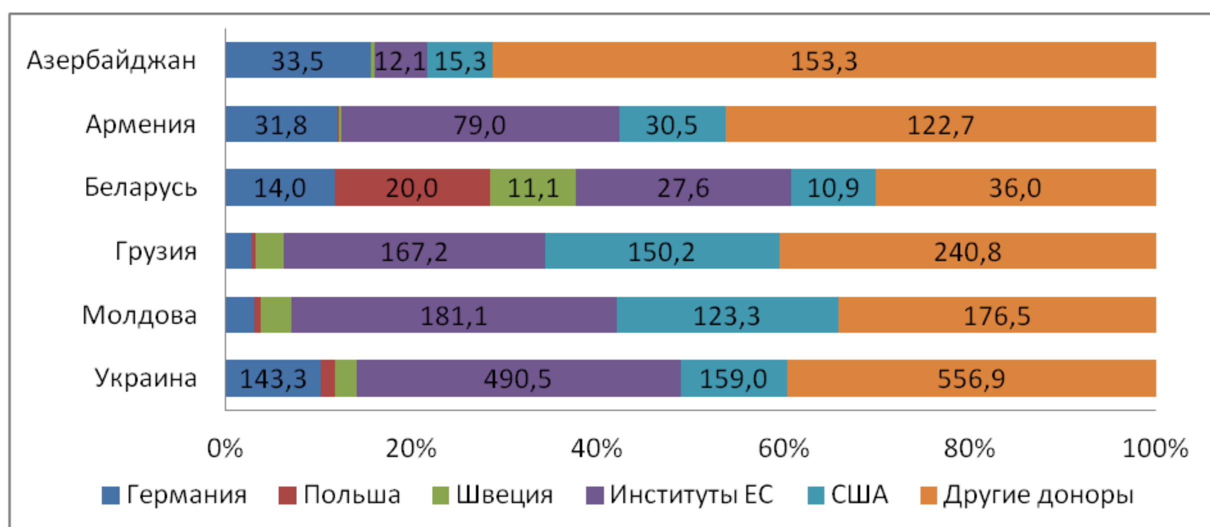


Диаграмма 10. Структура помощи со стороны Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США для стран региона Восточного партнерства, 2014, млн. долл. США, %



Такой ракурс рассмотрения донорской помощи для Беларуси позволяет снова подчеркнуть, что, с точки зрения политики, Беларусь значительно ближе к Европе, чем Азербайджан, хотя они часто попадают в одну пару как «две самые недемократические страны» региона Восточного партнерства. Западные доноры формируют бóльшую часть помощи для Беларуси, как и для Армении, Грузии, Молдовы и Украины. Доля же рассматриваемых доноров в структуре помощи для Азербайджана составляет менее 30%, зато, например, в 2014 году важными донорами являлись: Япония (68,7 млн.), Турция (37 млн.) и Южная Корея (16,7 млн.).

Роль гражданского общества в качестве канала распределения помощи ЕС для Беларуси

Для анализа финансовой поддержки гражданского общества необходимо рассмотреть два фактора:

1) каналы оказания помощи;

2) тематические секторы, на развитие которых направлена помощь.

Канал оказания помощи указывает тип, к которому относится первый партнер, реализующий проект. Первый партнер несет ответственность за использование денежных средств, имеет существенные полномочия, связанные с администрированием этих средств и определением конкретных способов их использования в целевых рамках. То есть важно понимать, что канал оказания помощи не предопределяет конечного бенефициара.

В рамках системы статистики ОЭРС выделяется 5 каналов оказания донорской помощи[12]:

1. **«Институты государственной власти»** (*Public sector*) — через институты государственной власти страны-донора, реципиента либо третьего государства (последнее — делегированное сотрудничество);

2. **«НГО и гражданское общество»** (*NGOs and Civil Society*) — через негосударственные организации и гражданское общество: международные НГО, НГО государства-донора либо принимающего помощь государства;

3. **«Государственно-частное партнерство»** (*Public-Private Partnerships*) — через государственно-частное партнерство и сети;

4. «**Многосторонние организации»** (*Multilateral Organizations*) — через международные организации, основанные на многосторонних договорах: ООН, ЕС, МВФ, ВБ, ВТО, ЕБР и др.;

5. **«Другое»** (*Other*) — посредством иных институтов: университеты, колледжи, «фабрики мысли» (*think-tanks*) и др.

Для Беларуси имеют значение только четыре из указанных каналов, поскольку канал «Государственно-частное партнерство» практически не используется (в рассматриваемый период доноры воспользовались этим каналом только дважды: в 2008 году Италия выделила Беларуси 15 тыс. и в 2011 году Бельгия выделила 94 тыс., что составляет настолько мизерный процент, что исследовательская команда исключила эти данные из рассмотрения). Кроме того, данный канал распределения части средств подлежит уточнению (в базе ОЭСР такие данные помечены как «To be defined»).

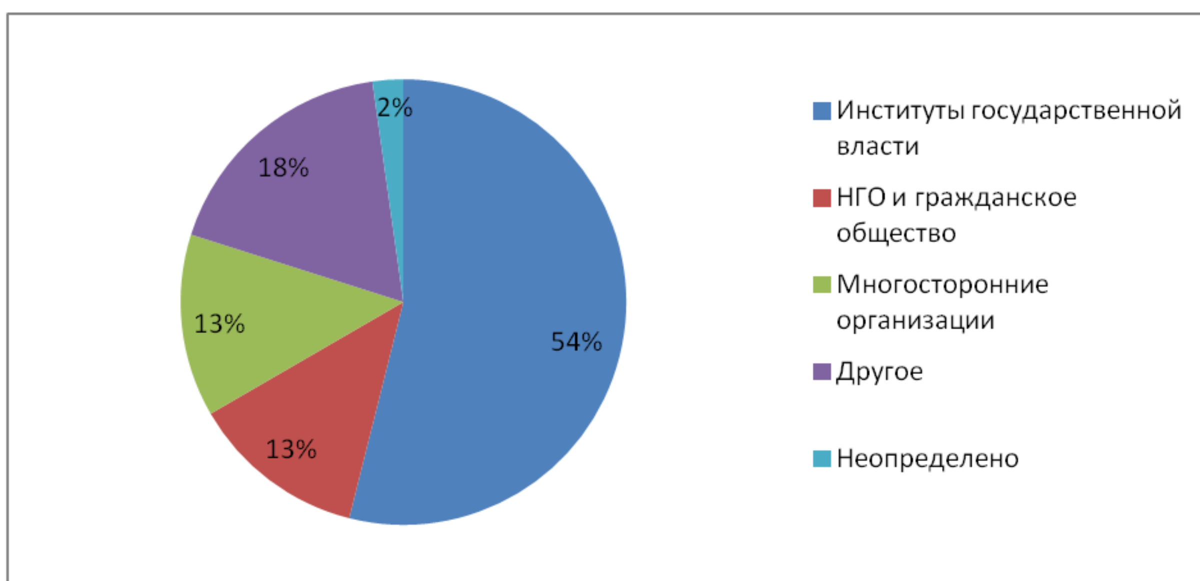
---

[12] См.: **Aid statistics. Channel of delivery** (*Organisation for Economic Co-operation and Development*): http://www.oecd.org/dac/stats/channelofdelivery.htm.

Структура распределения помощи ЕС для Беларуси по различным каналам: общий взгляд

За период 2006-2014 годов страны-члены ЕС (без учета Польши и Швеции) и институты ЕС в совокупности распределили чуть более половины своей донорской помощи для Беларуси (54%, или 212,4 млн.) посредством канала «Институты государственной власти» (см. диаграмму 11). Вторым по интенсивности использования является канал «Другое» (организации в сфере образования и исследований), на его долю приходится 18% (70,4 млн.) помощи, распределенной донорами из ЕС в течение 9 лет. Канал «Многосторонние организации» является третьим по объему совокупной помощи (13%, или 52,2 млн.). Посредством канала «НГО и гражданское общество» европейские доноры распределили немного меньше своей помощи — 13% (50,1 млн.).

Диаграмма 11. Структура распределения помощи со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Польши и Швеции) по каналам, 2006-2014, %



Нужно отметить, что донорами была продемонстрирована тенденция к сокращению использования канала «Институты государственной власти» и к более интенсивному использованию остальных каналов, в том числе канала «НГО и гражданское общество» (см. диаграмму 12). Данная тенденция уже была отмечена нами в исследовании 2014 года, и настоящий анализ подтверждает наличие данного тренда. За исследуемый период, если рассматривать данные без учета помощи со стороны Польши, доля канала «Институты государственной власти» сократилась с 55% в 2006 году до 31% в 2014 году. Доля канала «НГО и гражданское общество» выросла с 9% в 2006 году до 23% в 2014 году.

Нам кажется важным обратить внимание на несколько фактов в динамике использования донорами различных каналов распределения помощи.

Во-первых, сокращение использования канала «Институты государственной власти» началось только в 2010 году резким скачком с 70% до 42%, в то время как в период 2006-2009 годов доноры наращивали объемы помощи, распределяемой посредством этого канала (с 56% до 70%).

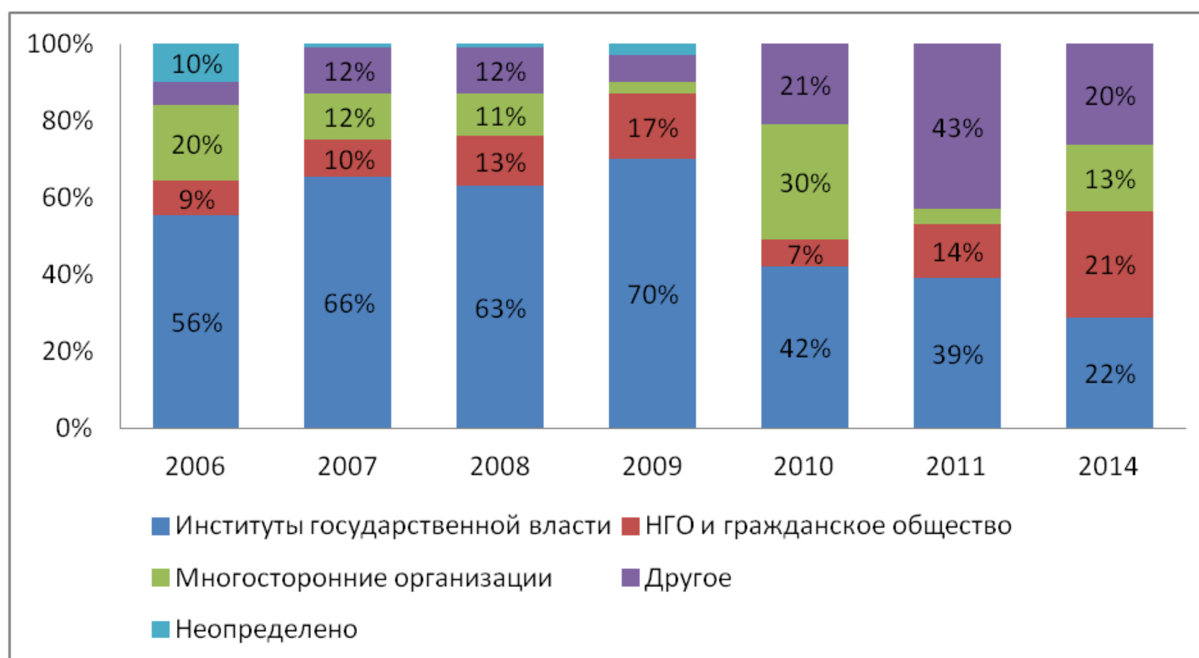
Во-вторых, что касается использования донорами канала «НГО и гражданское общество», то тенденция к более широкому использованию этого канала прослеживается на протяжении всего исследуемого периода. Однако также выделяется два периода: в 2006-2009 годах доля этого канала росла, одновременно с растущим использованием канала «Институты государственной власти» (с 9% до 17%); второй период (2010-2014) начался с резкого сокращения (с 17% в 2009 году до 7% в 2010 году), так же как и для канала «Институты государственной власти», однако если последний канал с 2010 года использовался все меньше, то канал «НГО и гражданское общество» начал переживать период повторного роста.

В-третьих, выросла доля канала «Другое», через который оказывается помощь для различных образовательных и исследовательских учреждений: с 6% в 2006 году до 20% в 2014 году.

Наконец, в-четвертых, использование донорами канала «Многосторонние организации» не было стабильным. Больше всего он использовался в 2006 году (20% совокупной помощи ЕС в данном году) и в 2010 году (30%). Чаще всего, доля этого канала составляла чуть более 10%.

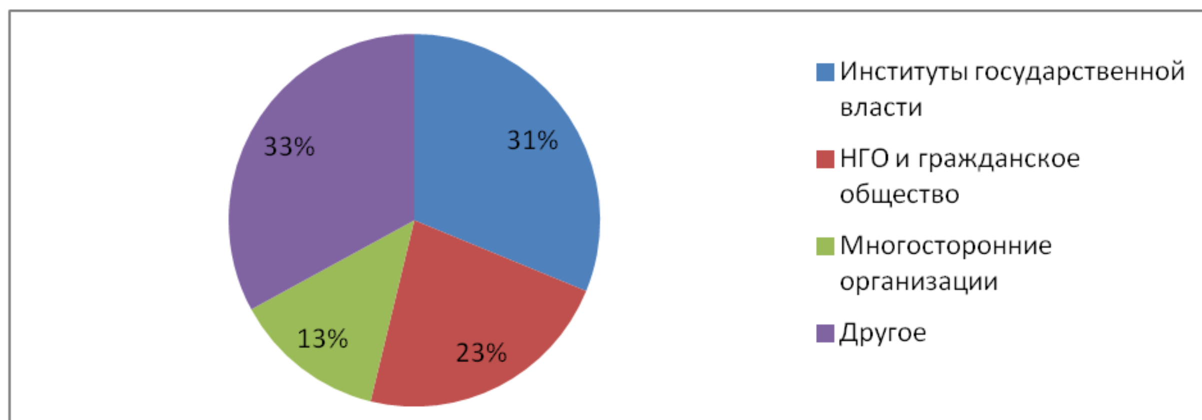
Следует отметить, что к 2014 году структура использования донорами различных каналов стала более сбалансированной, и ни один из каналов не пользовался большим предпочтением.

Диаграмма 12. Динамика распределения помощи ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Польши) по каналам, 2006-2011 и 2014, %



Если рассматривать данные с учетом помощи всех крупных европейских доноров (что становится возможным с 2014 года), то первым по значимости каналом в структуре помощи со стороны ЕС оказался канал «Другое» (см. диаграмму 13). Посредством этого канала в 2014 году ЕС распределил 33% своей помощи (28 млн.). Вторым по значимости каналом являлся канал «Институты государственной власти» (31%, или 26,5 млн.). Канал «НГО и гражданское общество» стал третьим по значимости каналом (23%, или 19 млн.).

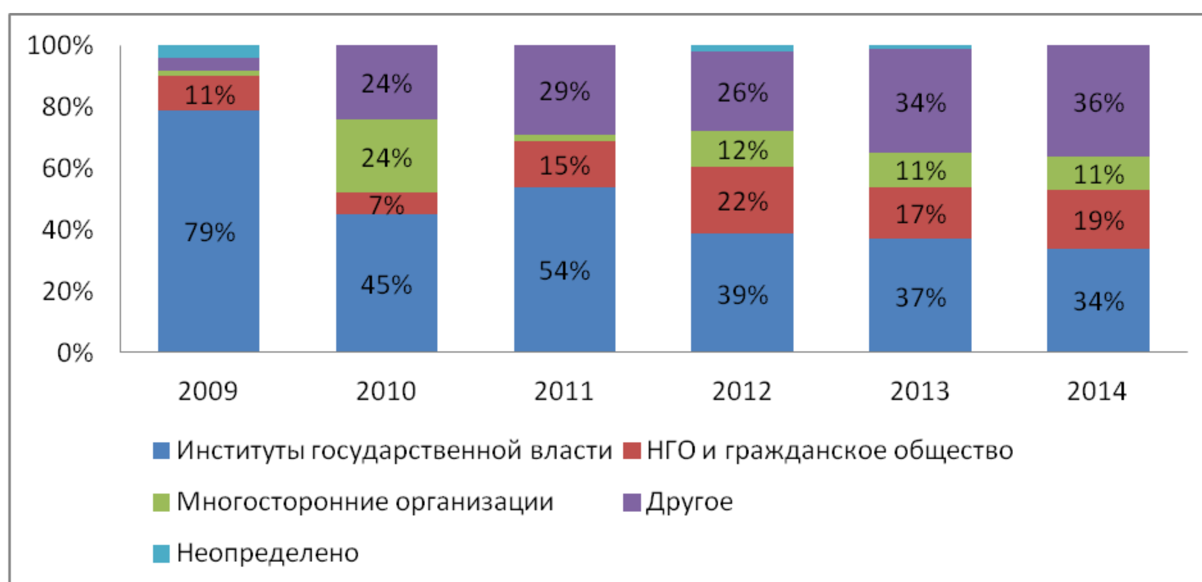
Диаграмма 13. Структура распределения помощи со стороны ЕС (страны-члены и институты ЕС) по каналам, 2014, %



В динамике использования донорами различных каналов распределения помощи 2010 год выглядит переломным. Причины, повлиявшие на такое резкое изменение структуры распределения помощи по каналам, могли быть как внутри Беларуси, так и внешними. Проанализировав данные ОЭСР, мы склоняемся к выводу, что политика доноров по использованию различных каналов распределения помощи не связана с внутриполитической ситуацией в Беларуси.

В пользу этого мнения свидетельствуют два факта. С одной стороны, изменение структуры распределения донорской помощи по каналам не в пользу канала «Институты государственной власти» произошло в момент, когда отношения между Беларусью и ЕС были в фазе «потепления» (с 2008 года до конца 2010 года). Кризис же в отношениях, связанный с событиями после президентских выборов в декабре 2010 года, не отразился на структуре распределения помощи по каналам — структура использования каналов, сложившаяся в 2010 году, в последующие годы коренным образом не изменялась (см. диаграмму 14).

Диаграмма 14. Структура распределения помощи со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Швеции и Польши) по каналам, 2009-2014, %



С другой стороны, анализ микроданных о проектах, поддержанных донорами, показывает, что радикальное сокращение доли канала «Институты государственной власти» в 2010 году связано не со снижением уровня взаимодействия с беларусскими властями, но с другими явлениями. Так, Германия (один из доноров, наиболее активно использующих этот канал) в 2010 году задекларировала около 10 млн. (расходы на обучение студентов в учебных заведениях Германии) как распределенные по каналу «Другое», а не посредством канала «Институты государственной власти», как в предыдущие годы. Кроме этого, Австрия, Швеция и институты ЕС в 2010 году направили крупные суммы по каналу «Многосторонние организации» — через ПРООН и ЕБРР.

Таким образом, с учетом этих двух фактов, мы делаем вывод о том, что политика доноров по использованию различных каналов определяется внешними по отношению к Беларуси причинами. Вероятно, возросшее использование в качестве каналов международных организаций, учреждений образования и исследовательских институтов, а также организаций гражданского общества является следствием имплементации донорами предписаний международных соглашений об эффективности помощи для развития (в частности, Аккрской повестки действий, принятой в сентябре 2008 года).

Слабое влияние внутриполитической ситуации в Беларуси на использование донорами различных каналов объясняется тем, что, вне зависимости от того, находились ли отношения между Беларусью и ЕС в фазе «потепления» (2008-2010) или в фазе «заморозки» (2010-2013), доноры практически не использовали в качестве канала распределения помощи непосредственно государственные институты Беларуси. Так, в 2014 году только 17% средств (4,4 млн. из 26,7 млн.), которые были распределены донорами из ЕС посредством канала «Институты государственной власти», однозначно были переданы в распоряжение непосредственно беларусским государственным органам (в микроданных базы ОЭСР такие проекты содержат пометку, что распределение помощи осуществляет правительство страны-реципиента) (см. диаграмму 15). Единственным донором, передавшим в 2014 году средства беларусским государственным органам, были институты ЕС. Наиболее крупные поддержанные проекты: стипендиальная программа «Открытая Европа» (1,6 млн.)[13] и два проекта в сфере ядерной безопасности (передача европейской регулятивной методологии и практик, повышение потенциала беларусских властей) (2,4 млн.).

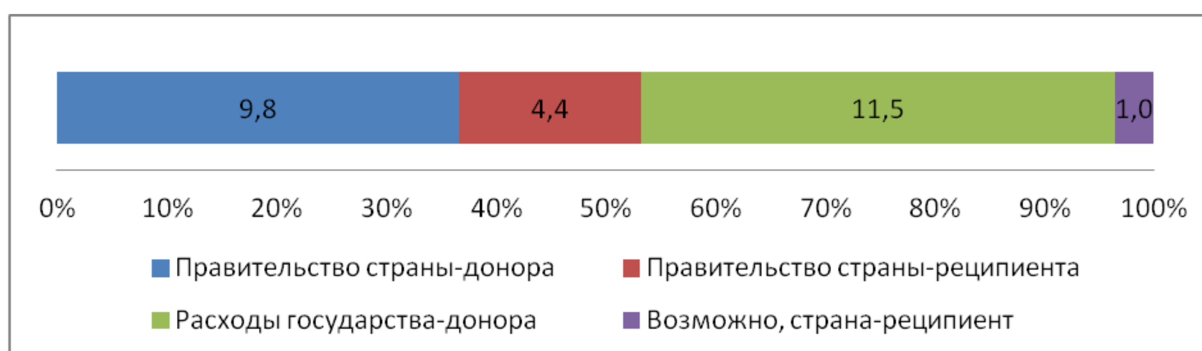
Указание на то, что каналом распределения помощи является правительство страны-донора, содержат проекты на общую сумму 9,8 млн. (37% помощи, распределенной донорами из ЕС в 2014 году посредством канала «Институты государственной власти»).

Микроданные о половине донорской помощи, распределенной посредством канала «Институты государственной власти», не содержат детализированных сведений о том, кто несет ответственность за реализацию проектов: страна-донор или страна-получатель. Однако характер расходов позволяет судить, что, по максимальным оценкам, в 2014 году лишь 1 млн. (4%) из предоставленных средств, возможно, был передан в управление беларусским государственным органам. В числе проектов, которые мы отнесли к данной категории: модернизация вторичных отстойных резервуаров системы водоподготовки в Бресте (0,4 млн. — со стороны Польши); услуги и институты по поддержке бизнеса (0,3 млн. — со стороны Швеции),

[13] Согласно данным сайта «Проекты в Беларуси при поддержке ЕС», организацией-исполнителем проектов «Стипендиальная программа «Открытая Европа» и «Европейская стипендиальная программа для молодых беларусов» является Северный совет министров в Копенгагене и Вильнюсе. Однако в отчетности, поданной в ОЭСР, фигурирует именно отметка «Правительство страны-получателя».

недетализированные проекты шведского агентства развития *Sida* (0,3 млн.) и несколько других небольших проектов. Зато еще 11,5 млн. (43%) средств находились в управлении институтов стран-доноров, и они были выделены на стипендии для обучения беларусских студентов в учебных заведениях ЕС, поддержку учреждений стран-доноров в Беларуси (таких как Германская служба академических обменов), оплату для персонала из стран-доноров. Таким образом, сами доноры управляли около 80% помощи, которая была распределена в 2014 году через канал «Институты государственной власти», и только 20% (по самым оптимистичным оценкам) было предоставлено в управление беларусскому правительству.

Диаграмма 15. Пропорции донорской помощи, распределенной посредством канала «Институты государственной власти», направленной через институты доноров (страны-члены и институты ЕС) и институты Беларуси, 2014, млн. долл. США, %



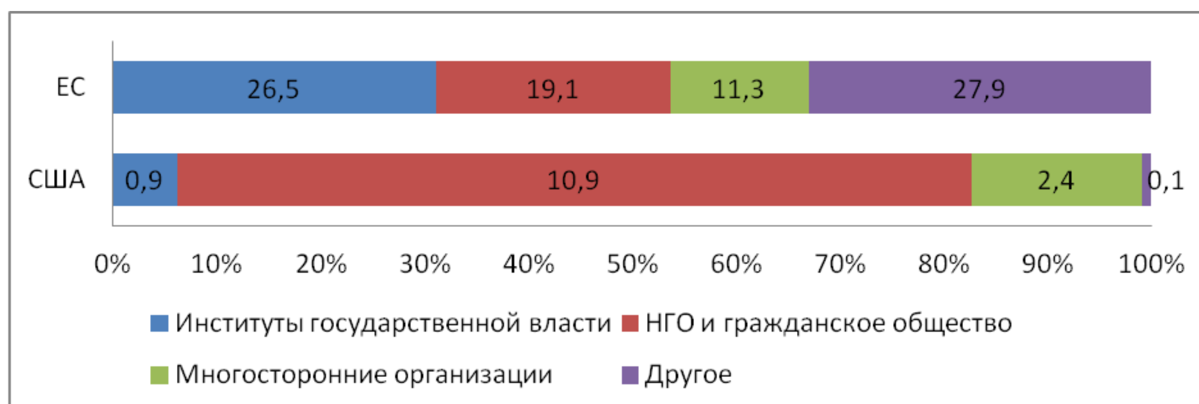
Что касается использования донорами канала «Многосторонние организации», то в 2014 году доноры из ЕС распределили по этому каналу 11,25 млн. Институты ЕС через ПРООН профинансировали ряд крупных проектов на общую сумму 4,5 млн.: 2,2 млн. — в целях перехода к зеленой экономике; 1,2 млн. — на проект в сфере здравоохранения; 0,6 млн. — для развития государственно-частного партнерства; 0,4 млн. — на поддержку местного развития в Гродненской и Минской областях. Также институты ЕС перечислили 1,3 млн. в Трастовый фонд ЕГУ. В свою очередь, Австрия передала 2 млн. в ЕБРР на программу Банка по приватизации в Беларуси. Наконец, 3,3 млн. приходятся на долю Швеции, которая не предоставила детализированных данных о поддержанных проектах.

Канал «Другое» используется донорами, главным образом, для поддержки проектов в сфере образования: финансирование деятельности своих учебных заведений на территории Беларуси (например, Института им. Гете в Минске), программы стипендий для беларусских студентов для обучения в университетах стран-доноров, оплата для преподавателей, финансирование образовательных визитов, студенческих, преподавательских и профессиональных обменов и т.д. Всего по этому каналу в 2014 году Европейским Союзом было выделено 28 млн., из которых более 23 млн. — помощь в сфере образования. Остальные 4,7 млн. были выделены на реализацию крупного проекта институтов ЕС по оборудованию в Беларуси трех лабораторий для тестирования продуктов питания (2,2 млн.) и большого количества мелких проектов (размером до 100 тыс.), которые также связаны с образованием и исследованиями, в их числе: передача опыта муниципалитетов (средства Дании), семинары по мемориальному образованию (средства Польши), повышение потенциала в сфере образования и исследований в области опто- и фотоэлектроники (средства Германии), исследование возможности оказания технической помощи для Беларуси в сфере вредных отходов и выбросов вредных материалов (средства институтов ЕС) и т.п.

Значение канала «НГО и гражданское общество»

В совокупной помощи со стороны стран-членов и институтов ЕС на долю канала «НГО и гражданское общество» приходится около 20%. Для сравнения, в 2014 году в структуре помощи США посредством канала «НГО и гражданское общество» было распределено 76% средств, хотя в абсолютных цифрах США распределили посредством этого канала почти в два раза меньше помощи, чем было выделено ЕС в совокупности (см. диаграмму 16).

Диаграмма 16. Структура распределения помощи ЕС (страны-члены и институты ЕС) и США по каналам, 2014, млн. долл. США, %



Стратегии индивидуальных доноров в ЕС по использованию каналов распределения помощи часто сильно различаются (см. диаграммы 17 и 18). Большинство доноров (как крупных, так и мелких) предпочитают использовать другие каналы, нежели канал «НГО и гражданское общество».

Среди крупных европейских доноров помощи для Беларуси канал «НГО и гражданское общество» в значительной степени используют только Швеция и институты ЕС (см. диаграмму 17). В 2014 году Швеция распределила посредством этого канала 47% (5,4 млн.) своей помощи, институты ЕС — 34% (9,4 млн.). Другие крупные доноры использовали этот канал для распределения менее 10% своей помощи: Австрия — 3%; Германия — 6%; Литва и Польша — по 7%. В свою очередь, Франция совсем не использовала этот канал.

В структуре распределения помощи со стороны Германии и Польши основную роль играет канал «Другое». Видимо, активное использование этого канала Германией и Польшей и привело к тому, что образовательные и исследовательские институты стали основными каналами распределения совокупной помощи ЕС в 2014 году.

Среди европейских доноров, не относящихся к числу крупных доноров помощи для Беларуси, следует отметить Данию и Чехию, которые в 2014 году посредством канала «НГО и гражданское общество» распределили сравнительно большие объемы помощи, близкие к объему помощи, распределенной через этот канал Германией: Дания — 90% (0,8 млн.), Чехия — 37% (0,5 млн.) (см. диаграмму 18). Рядом государств этот канал также использовался в качестве основного (или даже единственного), но объемы помощи в абсолютных цифрах были весьма незначительными, в их числе: Бельгия — 100% (0,004 млн.), Испания — 80% (0,07 млн.), Италия — 74% (0,11 млн.), Нидерланды — 100% (0,007 млн.) и Эстония — 75% (0,18 млн.).

Диаграмма 17. Структура распределения по каналам помощи со стороны крупных доноров из ЕС (Австрия, Германия, Литва, Польша, Франция, Швеция и институты ЕС), 2014, млн. долл. США, %

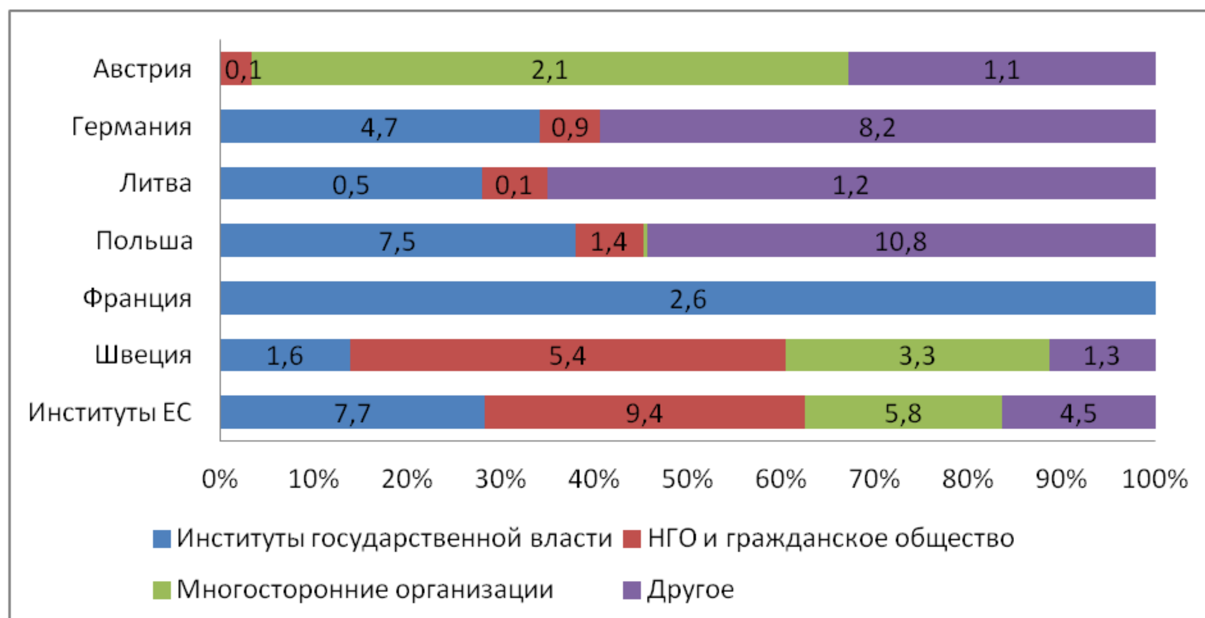
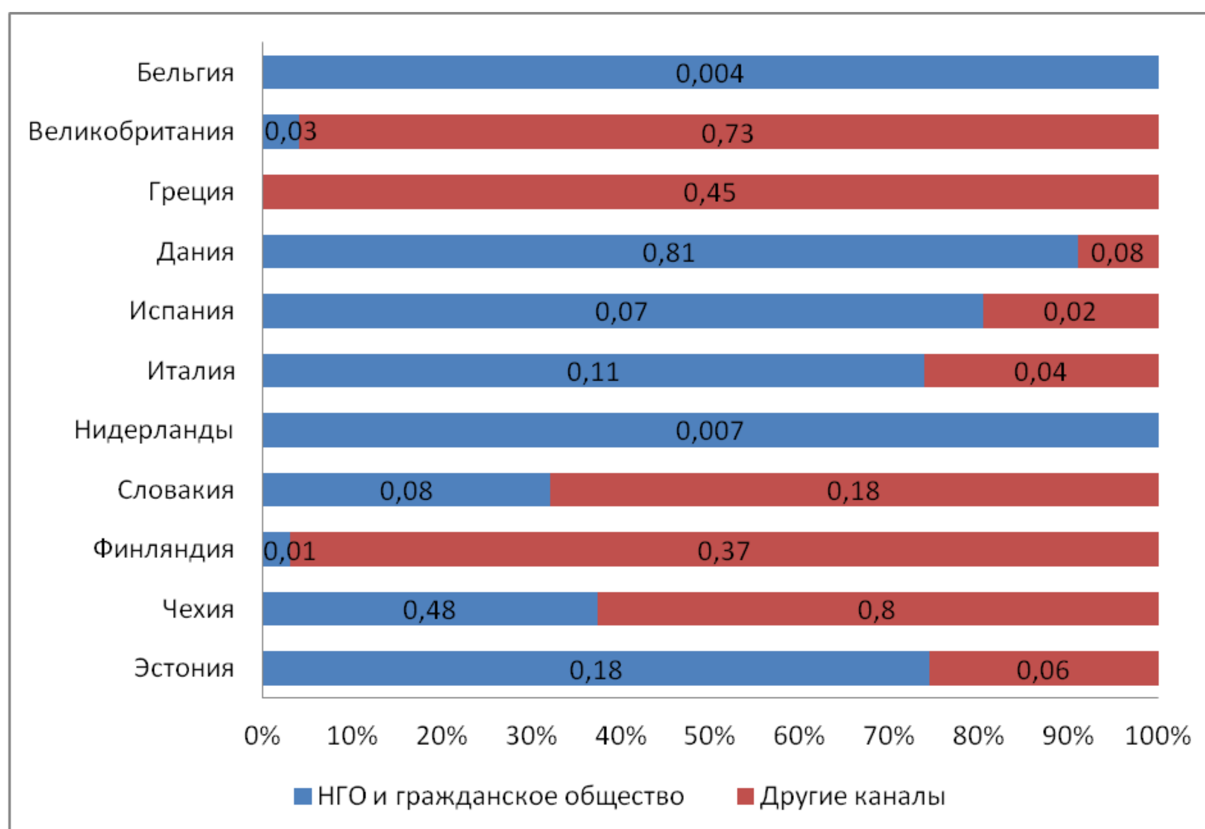


Диаграмма 18. Доля канала «НГО и гражданское общество» в структуре помощи ряда стран-членов ЕС, 2014, млн. долл. США, %



Анализ микроданных о конкретных проектах показывает, что помощь, распределенная посредством канала «НГО и гражданское общество», как правило, находится в рамках специальных программ доноров по продвижению демократии и развитию гражданского общества в Беларуси. Такие программы есть у Швеции, Польши, институтов ЕС, Дании, Германии и Чехии. Проекты, поддержанные в рамках данных программ, бывают как направленные на развитие гражданского общества, продвижение активного участия, поддержку независимой активности, так и в виде проектов по развитию инфраструктуры (организация убежищ для женщин и детей в трудной семейной ситуации, обустройство игровых площадок на свежем воздухе в учреждениях для детей с расстройствами центральной нервной системы, социальные услуги, контроль распространения заболеваний, передающихся половым путем, и т.п.). Более подробный анализ секторального распределения средств, перемещенных по каналу «НГО и гражданское общество», представлен ниже.

К сожалению, данные, находящиеся в открытом доступе, в основном не позволяют видеть, посредством ли беларусских или европейских организаций распределяются средства по данному каналу. Однако у исследовательской команды есть основания полагать, что европейские организации (как созданные европейцами, так и имеющие «европейскую прописку» беларусские организации) доминируют. По нашему мнению, из-за неблагоприятных условий для получения помощи из-за рубежа, партнеры по проекту предпочитают указывать главным заявителем европейского участника консорциума, который получает помощь от доноров в соответствии с европейским законодательством, а не беларусским. Также играет роль такой фактор, как более высокий уровень оргразвития европейских организаций, по сравнению с беларусскими, в том числе опыт управления проектами и финансами. Не исключено, что можно говорить и о предпочтении доноров взаимодействовать с европейскими организациями, а не напрямую с беларусскими: например, в описании программы чешского правительства «Программа содействия в транзите» (*Transition Promotion Program*), бенефициаром которой является и Беларусь, отмечено, что только чешские организации гражданского общества могут выступать заявителями проектов по этой программе[14].

[14] См.: **Transition Promotion Program** (*Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic*): http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/human_rights/transition_promotion_program/index_1.html.

Роль гражданского общества в распределении помощи со стороны ЕС по секторам

Для того чтобы определить, какая часть внешней помощи, оказываемой Беларуси, адресуется непосредственно гражданскому обществу, необходимо детально рассмотреть распределение помощи по **тематическим секторам**, на развитие которых она направляется.

В рамках системы статистики ОЭСР учитываются четыре основных сектора, куда может направляться донорская помощь:

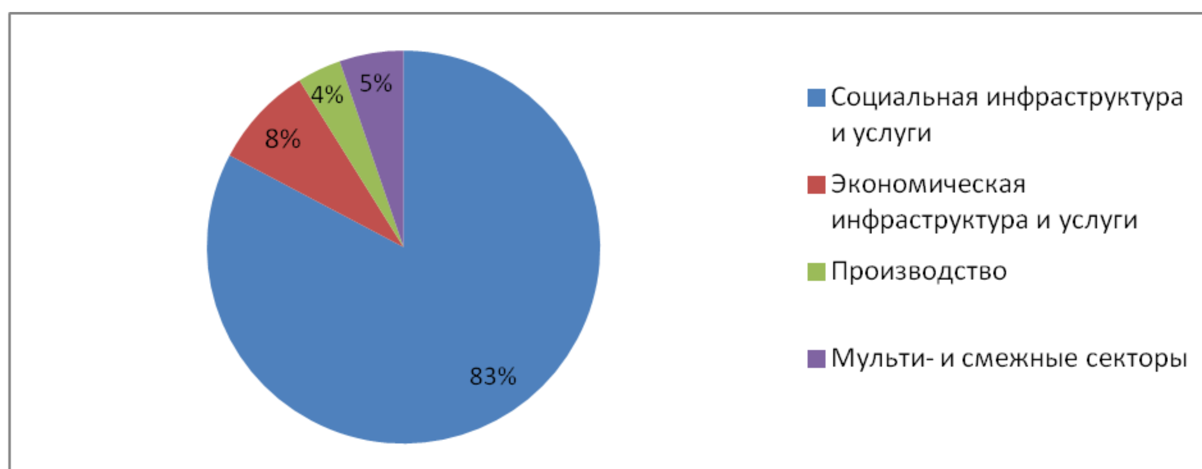
1. **«Социальная инфраструктура и услуги»** (*Social Infrastructure and Services*);
2. «**Экономическая инфраструктура и услуги**» (*Economic Infrastructure and Services*);
3. **«Производство»** (*Production Sector*);
4. **«Мульти- и смежные секторы»** (*Multi-Sector/Cross-Cutting*).

Перечисленные секторы подразделяются на субсекторы, а те, в свою очередь, на различные направления. Посредством анализа распределения денежных средств по субсекторам и направлениям можно сделать вывод об общих размерах донорской помощи для гражданского общества Беларуси.

Структура распределения помощи ЕС для Беларуси по секторам: общий взгляд

Более 80% всей донорской помощи со стороны ЕС направляется на поддержку сектора «Социальная инфраструктура и услуги». В период 2006-2014 годов 83% (308,3 млн.) совокупной помощи со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Швеции и Польши) было направлено на развитие именно этого сектора (см. диаграмму 19). Второй по значимости сектор за этот период — это сектор «Экономическая инфраструктура и услуги» (8% совокупной помощи, или 31,3 млн.), следом идет сектор «Мульти- и смежные секторы» (5%, или 19,6 млн.). Меньше всего помощи доноры выделили на развитие сектора «Производство» (3%, или 13,5 млн.).

Диаграмма 19. Распределение помощи со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Швеции и Польши) по секторам, 2006-2014, %



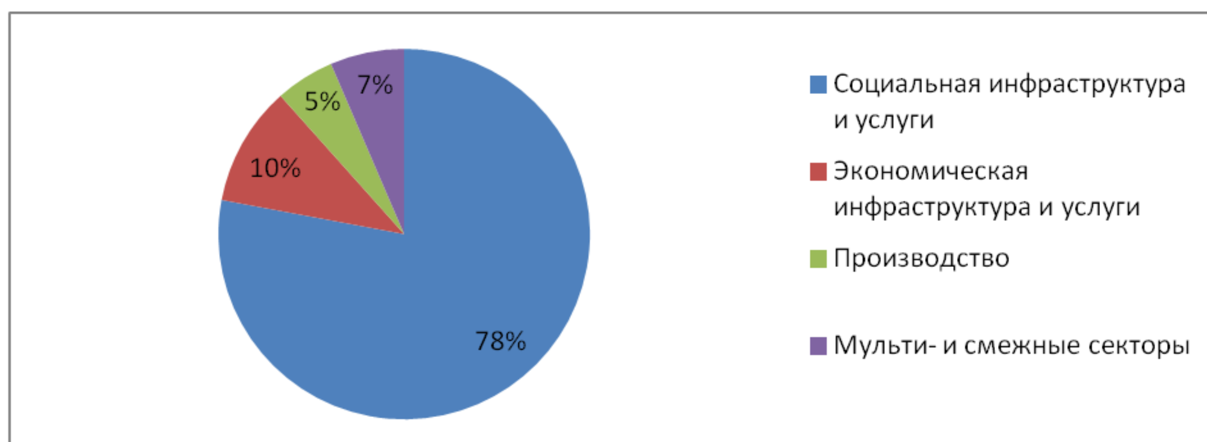
Если посмотреть на динамику поддержки донорами различных секторов, то можно отметить медленное сокращение доли сектора «Социальная инфраструктура и услуги», хотя на его поддержку все равно было выделено более 3/4 всей помощи. За период 2006-2014 годов его доля в структуре совокупной помощи со стороны ЕС (институтов и стран-членов ЕС, без учета Швеции и Польши) сократилась на 21 процентный пункт: с 94% до 73% (см. диаграмму 20). Соответственно, возросла доля других секторов, особенно секторов «Экономическая инфраструктура и услуги» и «Мульти- и смежные секторы».

Диаграмма 20. Распределение ежегодной помощи для Беларуси со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Швеции и Польши) по секторам, 2006-2014, млн. долл. США, %



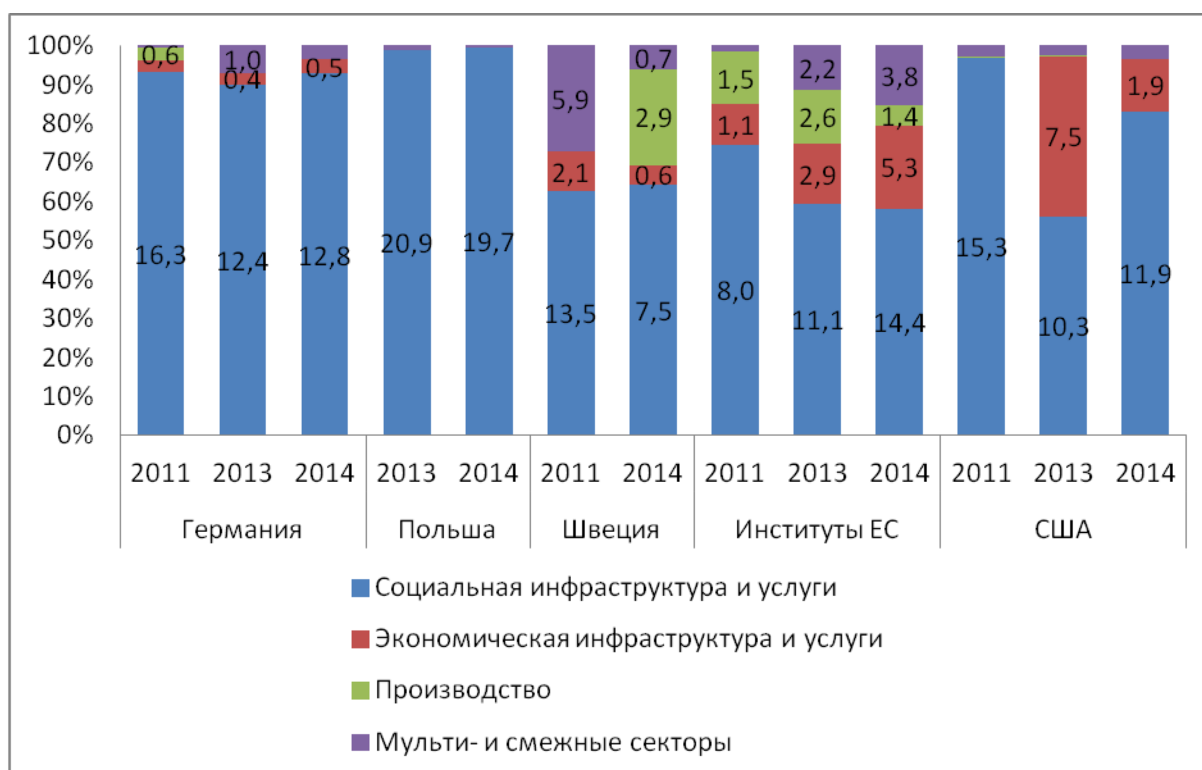
В 2014 году, если рассматривать данные с учетом всех крупных доноров, на поддержку сектора «Социальная инфраструктура и услуги» ЕС выделил 78% (63,7 млн.) совокупной помощи (см. диаграмму 21). Вторым по объему помощи был сектор «Экономическая инфраструктура и услуги» (10%, или 8,5 млн.), затем — сектор «Мульти- и смежные секторы» (7%, или 5,3 млн.). Наименьшую поддержку получил сектор «Производство» (5%, или 4,2 млн.).

Диаграмма 21. Структура распределения помощи со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС) по секторам, 2014, %



Структура распределения по секторам помощи индивидуальных доноров различается. Общей для всех чертой является превалирующая поддержка сектора «Социальная инфраструктура и услуги» — все крупнейшие доноры более половины (а некоторые и более 90%) своей помощи направили на развитие этого сектора. Отличия структуры помощи разных доноров заключаются в том, какую долю своей помощи они выделили на развитие в Беларуси сектора «Социальная инфраструктура и услуги», а также в степени их внимания к остальным секторам (см. диаграмму 22).

Диаграмма 22. Распределение по секторам помощи со стороны Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США, 2011, 2013 и 2014, млн. долл. США, %



Германия и Польша — это два донора, которые более 90% своей помощи для Беларуси направили на поддержку сектора «Социальная инфраструктура и услуги». В абсолютном исчислении Польша выделила в полтора раза больше средств, чем Германия. Доля остальных секторов минимальна: в то время как поддержка сектора «Социальная инфраструктура и услуги» исчисляется миллионами долларов США в год, совокупная поддержка на развитие остальных секторов составила несколько сотен тысяч долларов.

США поддерживают два сектора: кроме развития сектора «Социальная инфраструктура и услуги», США направили часть своей помощи сектору «Экономическая инфраструктура и услуги». Ежегодно (кроме 2011 года, когда по неясным причинам средства на поддержку этого сектора выделены не были) США передавали 1-2 млн. в ПРООН и Международную финансовую корпорацию на программы по развитию частного сектора, бизнеса и предпринимательства. Второе крупное направление поддержки сектора «Экономическая инфраструктура и услуги» — это ядерная безопасность. На проекты в этой сфере США выделили более 17 млн. в 2010 году и 5,9 млн. в 2013 году (на проект по перемещению ядерных материалов российского происхождения).

Структура помощи Швеции и институтов ЕС более разнообразная. Помощь на развитие сектора «Социальная инфраструктура и услуги» составила только чуть более половины их годовой помощи для Беларуси, вторая часть их помощи была распределена между другими секторами.

Швеция является основным донором для сектора «Мульти- и смежные секторы». В 2010-2011 годах Швеция выделила на развитие этого сектора 7 млн. и 5 млн., соответственно, но в 2014 году — уже только 0,7 млн. Превалирующая тематика проектов в данном секторе — окружающая среда: образование по теме окружающей среды, усиление роли гражданского общества в сфере охраны окружающей среды, сотрудничество с беларусскими государственными органами по передаче опыта и внедрению более «зеленых» практик и т.д. Также в структуре помощи Швеции большое внимание было уделено экономической сфере. До 2011 года включительно помощь направлялась на развитие сектора «Экономическая инфраструктура и услуги» (ежегодно по 1-2 млн.). Средства направлялись на развитие в Беларуси частного бизнеса, стимулирование участия в предпринимательстве женщин и т.п. В 2014 году, вместе с сокращением объема помощи со стороны Швеции, несколько изменилась структура распределения по секторам: поддержка экономического сектора и окружающей среды сократилась, по сравнению с 2011 годом, как в абсолютных цифрах, так и в доле относительно других секторов, зато было выделено более 2,5 млн. на развитие сектора «Производство». Из этой суммы: 1,8 млн. — это проект в сфере химической промышленности (средства были распределены по каналу «Многосторонние организации»); 0,87 млн. — проект по развитию среднего и малого бизнеса (средства также были распределены по каналу «Многосторонние организации»).

Институты ЕС оказывают поддержку, кроме сектора «Социальная инфраструктура и услуги», и остальным трем секторам почти в равных пропорциях. Все крупные проекты в секторе «Экономическая инфраструктура и услуги» связаны с энергетикой: развитие потенциала сектора ядерной энергетики в Беларуси, реализация новой концепции по управлению болотами для устойчивого производства энергии из биомассы, развитие энергетической эффективности, установка биогазовой установки. В секторе «Производство» в течение уже нескольких лет реализуются два проекта: проект по улучшению качества продовольственных сельскохозяйственных культур для соответствия европейским стандартам и проект по усилению влияния беларусского гражданского общества в независимых действиях, направленных на устойчивое развитие, охрану окружающей среды, защиту здоровья и усиление влияния женщин. Примечательно, что средства для обоих проектов распределяются по каналу «НГО и гражданское общество». Наконец, помощь на развитие сектора «Мульти- и смежные секторы» — это, в основном, средства на программу по переходу Беларуси к зеленой экономике. Данная программа начала реализовываться в 2014 году, до этого в микроданных видна поддержка в течение нескольких лет работы по развитию комплексной рамки для международного сотрудничества в области окружающей среды в Беларуси, и, видимо, программа по зеленой экономике является результатом этой работы.

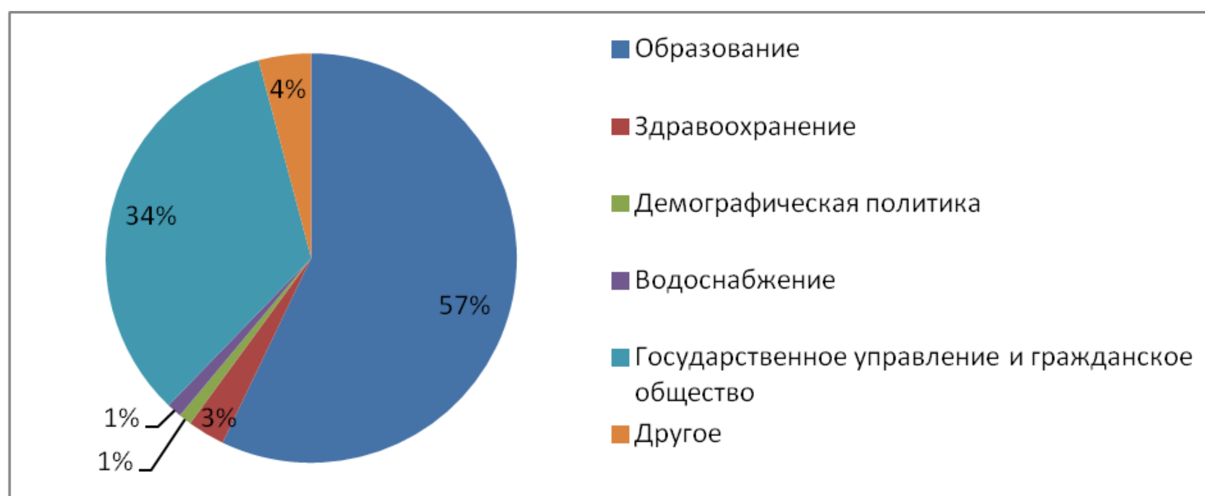
Таким образом, поддержка иных секторов, кроме сектора «Социальная инфраструктура и услуги», формируется, в основном, за счет помощи со стороны Швеции и институтов ЕС. Эта помощь характеризуется небольшим количеством проектов, но это крупные проекты (с большим годовым бюджетом, часто это многолетние многомиллионные программы), и небольшим спектром тем (развитие частного бизнеса в Беларуси, энергетика, экология). При колебаниях от года к году конкретных бюджетов и соотношения долей трех секторов, можно наблюдать тенденцию к постепенному росту роли этих секторов в структуре помощи со стороны ЕС относительно сектора «Социальная инфраструктура и услуги». Тем не менее, по состоянию на 2014 год сектор «Социальная инфраструктура и услуги» все равно получал 4/5 донорской помощи.

Сектор «Социальная инфраструктура и услуги»: основные субсекторы

Сектор «Социальная инфраструктура и услуги» оказывается в фокусе нашего внимания не столько потому, что является основным получателем донорской помощи, но потому, что именно в рамках этого сектора получает помощь гражданское общество. В системе статистики ОЭСР сектор «Социальная инфраструктура и услуги» включает в себя 6 подсекторов: «Образование», «Здравоохранение», «Демографическая политика», «Водоснабжение», «Государственное управление и гражданское общество» и «Другое».

Из этих подсекторов два имеют наибольшую поддержку в структуре европейской помощи для Беларуси: это подсекторы «Образование» и «Государственное управление и гражданское общество» (см. диаграмму 23). За период 2006-2014 годов на развитие субсектора «Образование» донорами из ЕС (без учета Швеции и Польши) было выделено более половины совокупной помощи (57%, или 175 млн.), более трети совокупной помощи было направлено на субсектор «Государственное управление и гражданское общество» (34%, или 103 млн.).

Диаграмма 23. Распределение помощи со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Швеции и Польши) по субсекторам сектора «Социальная инфраструктура и услуги», 2006-2014, %



В 2014 году, если рассматривать данные с учетом Польши и Швеции, на долю субсектора «Образование» ЕС выделил 48% (30 млн.) своей совокупной помощи (см. диаграмму 24). Субсектор «Государственное управление и гражданское общество» получил 42% (26 млн.) совокупной помощи ЕС.

Основными донорами для субсектора «Образование» являются Германия, Польша и институты ЕС (см. диаграмму 25). При этом в структуре помощи Германии этот субсектор является главным (в 2014 году Германия направила сюда 75% своей помощи сектору «Социальная инфраструктура и услуги»), в структуре помощи Польши доля этого субсектора в 2014 году составила около половины (48%), а в структуре помощи институтов ЕС — только треть (30%). В абсолютных цифрах Германия и Польша выделили в 2014 году одинаковые суммы (по 9,5 млн.), институты ЕС — в два раза меньше (4,4 млн.). Среди небольших европейских доноров активно поддерживают субсектор «Образование» Франция, Австрия и Литва: каждый из этих доноров выделил в 2014 году более 1 млн. на развитие данного субсектора, оказав, тем самым, бо́льшую поддержку, чем такие крупные доноры помощи для Беларуси, как Швеция и США.

Диаграмма 24. Распределение помощи со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС) по субсекторам сектора «Социальная инфраструктура и услуги», 2014, %

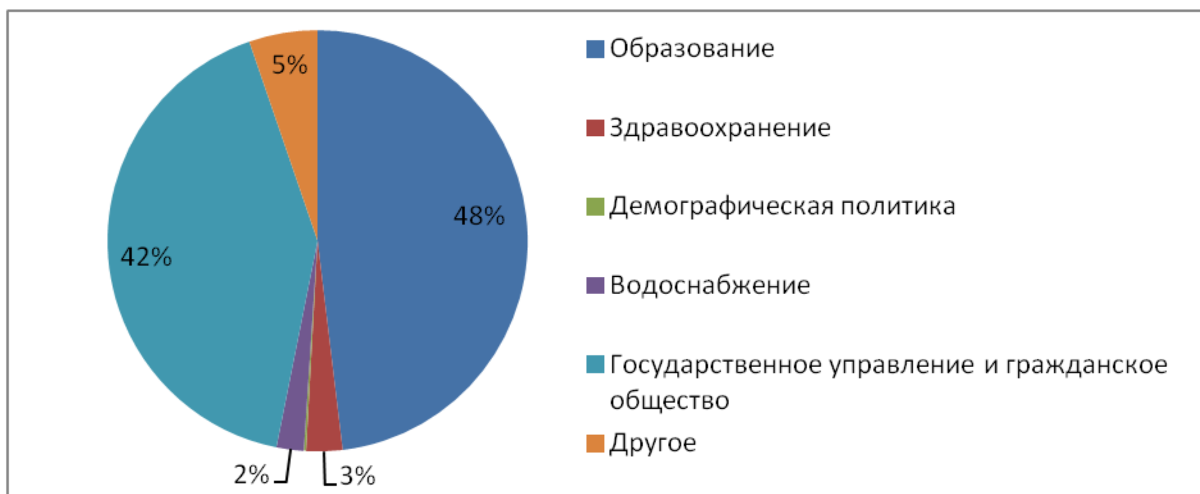
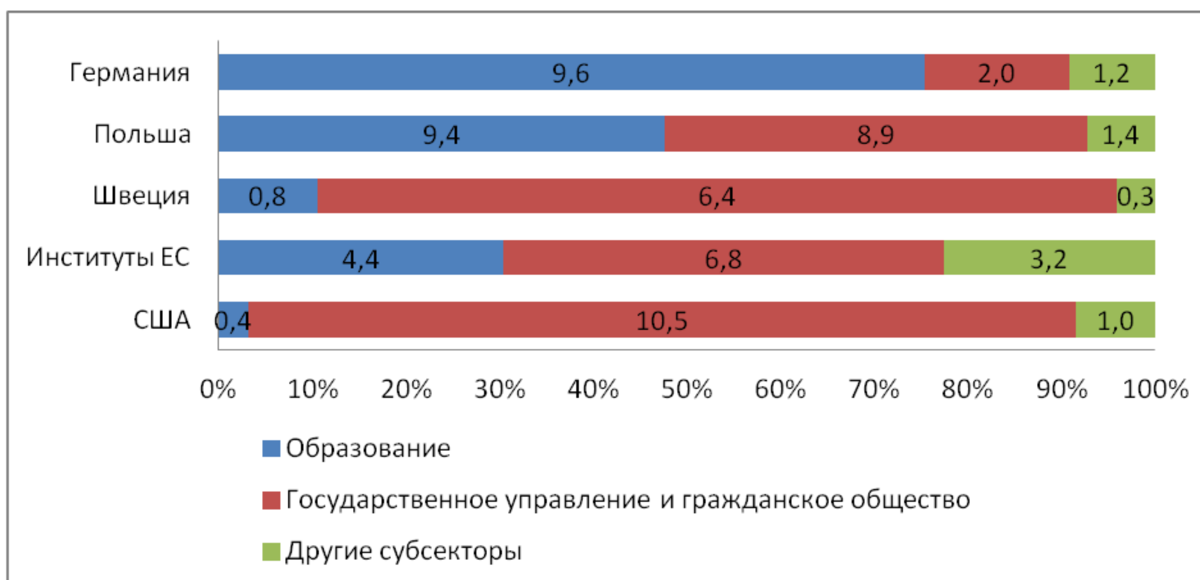
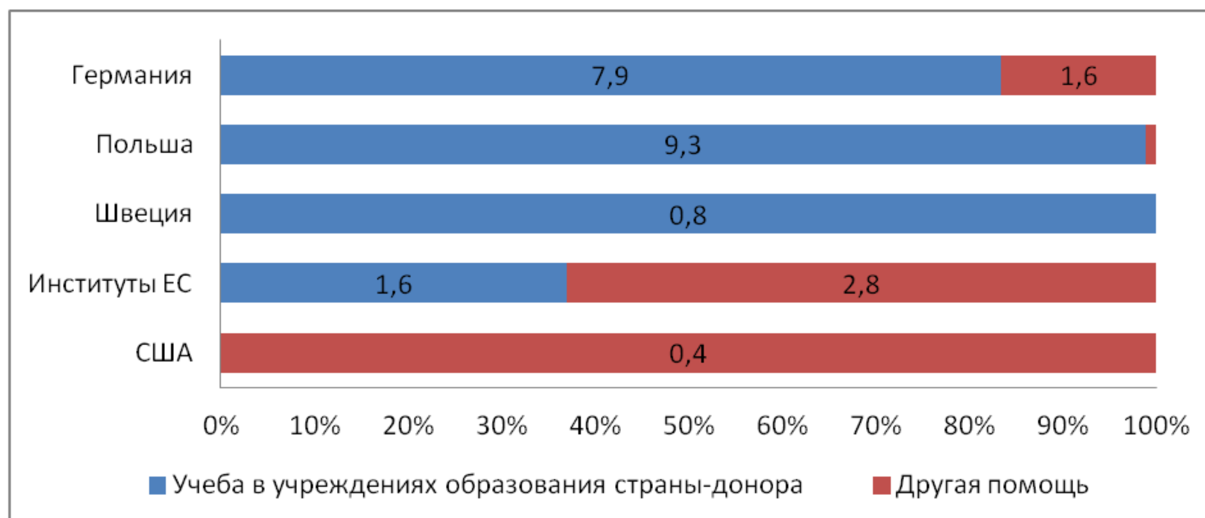


Диаграмма 25. Доли основных субсекторов сектора «Социальная инфраструктура и услуги» в структуре помощи Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США, 2014, млн. долл. США, %



Но в содержании помощи, которую доноры выделяют на поддержку субсектора «Образование», есть одна «ловушка». Типы помощи, которые используются донорами при поддержке этого субсектора, помимо прочих, включают в себя: 1) стипендии на учебу студентов из страны-реципиента в учебных заведениях страны-донора; 2) расходы на оплату обучения для студентов из страны-реципиента в учебных заведениях страны-донора; 3) оплату для персонала (преподавателей) из страны-донора. То есть это типы расходов, которые, фактически, не имеют отношения к сфере образования в Беларуси. Если исключить эти типы помощи из рассмотрения, помощь доноров субсектору «Образование» (а также, соответственно, и сектору «Социальная инфраструктура и услуги») значительно сокращается (см. диаграммы 26 и 27).

Диаграмма 26. Соотношение типов помощи субсектору «Образование» со стороны Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США, 2014, млн. долл. США, %



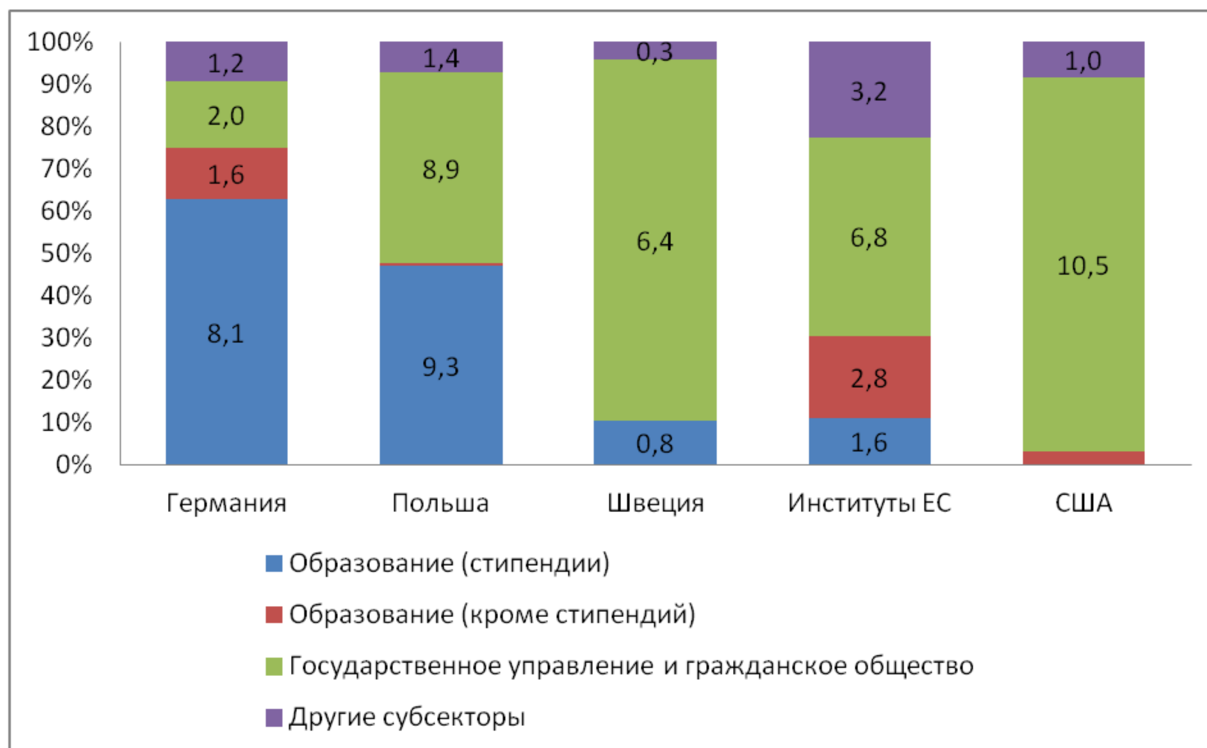
В структуре помощи Польши и Швеции расходы на обучение беларусов в своих учебных заведениях составили 99% и 100%, соответственно. Структура помощи Германии более разнообразна: расходы на образование в Германии составили только 82% (это стипендии, академические обмены и т.п.). При этом довольно значительную часть своей помощи (18%, или около 1,5 млн. — в 2014 году) Германия направляла в Беларусь: помощь шла на поддержку беларусских школ (через Центральное агентство для школ за границей) и развитие преподавания немецкого языка (тренинги для местных учителей, развитие учебных материалов и т.д.).

В структуре помощи институтов ЕС стипендии составили чуть более трети объема помощи. Остальная помощь этого донора была разделена поровну между взносом в Трастовый фонду ЕГУ и поддержкой образовательной программы в Беларуси «Корни и вершины» (проект для беларусской молодежи по интенсивному изучению трех европейских языков и знакомству с ЕС).

США же совсем не предоставляют беларусам стипендий. Помощь этого донора субсектору «Образование» в 2014 году состояла в финансировании проекта по укреплению институционального потенциала беларусских частных и государственных высших учреждений образования (в области преподавания, исследовательской деятельности, продвижение возможностей профессионального развития, институциональных связей и программ обменов).

Таким образом, донорская помощь субсектору «Образование» лишь в небольшой степени способствует развитию собственно беларусской системы образования. Если исключить из рассмотрения расходы доноров на учебу беларусов в учреждениях образования на их территории, то Польша перестает входить в число основным донором для сектора «Социальная инфраструктура и услуги», уступая место институтам ЕС и США. Германия же становится последним из пяти доноров по объемам своей поддержки этому сектору в Беларуси (см. диаграмму 27). А основным субсектором, на развитие которого направляют помощь доноры, становится субсектор «Государственное управление и гражданское общество».

Диаграмма 27. Структура помощи Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США сектору «Социальная инфраструктура и услуги», распределение по субсекторам, 2014, млн. долл. США, %



Субсектор «Государственное управление и гражданское общество»

Именно субсектор «Государственное управление и гражданское общество» представляет для нас наибольший исследовательский интерес. В структуре статистических данных ОЭСР этот субсектор включает в себя два компонента:

1) «Государственное управление и гражданское общество»;

2) «Конфликты, мир и безопасность».

За период 2006-2014 годов страны-члены и институты ЕС выделили на развитие субсектора «Государственное управление и гражданское общество» более 160 млн. (эта цифра включает в себя помощь со стороны Швеции за период 2006-2011 годов и 2014 год и помощь со стороны Польши за период 2013-2014 годов). В 2014 году страны-члены ЕС (все страны-члены) и институты ЕС в совокупности выделили этому субсектору 26 млн. Из этой помощи только 6 млн. за период 2006-2014 годов было выделено на компонент «Конфликты, мир и безопасность», и единственным значимым донором являлись институты ЕС.

Компонент «Государственное управление и гражданское общество», в свою очередь, состоит из ряда направлений, которые мы в настоящем отчете группируем как относящиеся: а) к государственному управлению и б) к гражданскому обществу:

а) Направления, отнесенные к **государственному управлению**:

- «Публичная политика и административное управление»;
- «Управление государственными финансами»;
- «Децентрализация и поддержка органов власти субнационального уровня»;
- «Борьба с коррупцией»;
- «Развитие законодательства»;

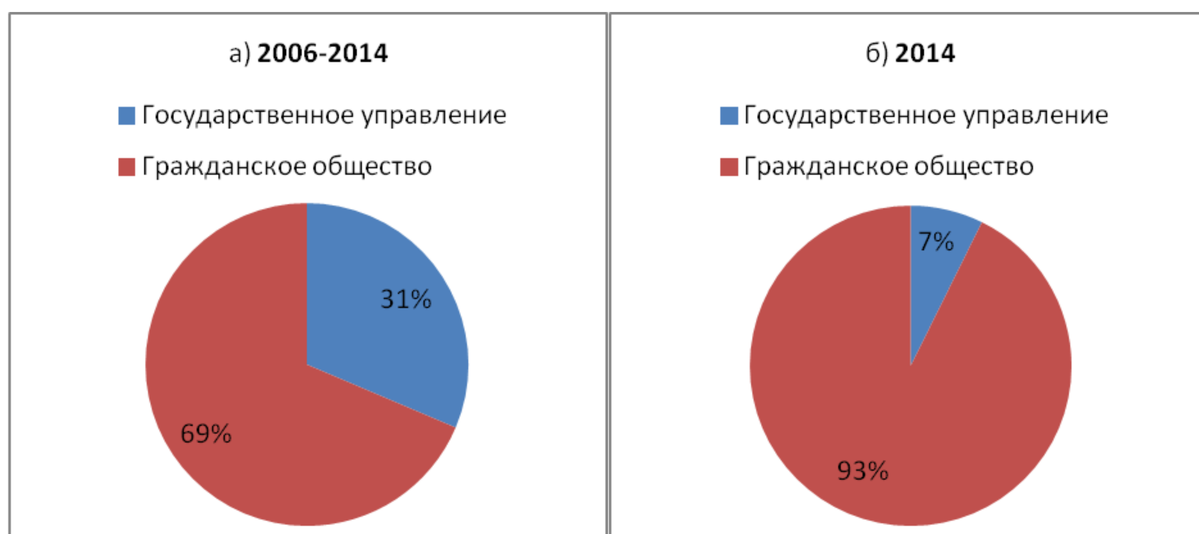
б) Направления, отнесенные к **гражданскому обществу**:

- «Демократическое участие и гражданское общество»;
- «Выборы»;
- «СМИ и свобода информации»;
- «Права человека»;
- «Равенство женщин».

При анализе данных о внешней помощи для развития субсектора «Государственное управление и гражданское общество» было важно выяснить, в каких пропорциях распределяются донорами средства между направлениями, отнесенным к государственному управлению, и направлениями, отнесенным к гражданскому обществу.

За период 2006-2014 годов ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Польши и Швеции) направил на поддержку направлений, отнесенных к гражданскому обществу, 69% (66,3 млн.) своей совокупной помощи субсектору, на поддержку направлений, отнесенных к государственному управлению, было направлено 31% (30,3 млн.). В 2014 году доля гражданского общества в помощи ЕС (с учетом Швеции и Польши) стала еще больше (93%, или 24 млн.), на долю государственного управления пришлось только 7% (2 млн.) помощи ЕС (см. диаграмму 28).

Диаграмма 28. Распределение помощи по группам направлений субсектора «Государственное управление и гражданское общество»: а) со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Польши и Швеции), 2006-2014, %; б) со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, с учетом Польши и Швеции), 2014, %



Анализ динамики поддержки донорами направлений субсектора «Государственное управление и гражданское общество» показывает, что в период с 2006 года по 2008 год поддержка государственного управления значительно сократилась: в абсолютных цифрах объем помощи сократился с 14 млн. до 2 млн. (с 66% до 18%). Начиная с 2008 года, уровень поддержки направлений государственного управления удерживался на уровне около 2 млн. в год. В это же время, объемы поддержки направлений гражданского общества росли в абсолютных цифрах, соответственно, увеличилась и доля этих направления в помощи субсектору (см. диаграмму 29).

Диаграмма 29. Распределение помощи ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Польши) по направлениям субсектора «Государственное управление и гражданское общество», 2006-2011 и 2014, млн. долл. США, %



Среди направлений, отнесенных к государственному управлению, доноры оказывали поддержку, в основном, направлению «Публичная политика». По объему совокупной помощи за 9 лет в качестве наиболее заметных доноров для этого направления можно назвать: институты ЕС, Швецию, Германию и Данию. Однако чаще всего речь идет о небольших объемах годовой помощи (до 1 млн.). Институты ЕС предоставили крупную помощь в 2006-м и 2007-м годах (11,5 млн. и 4 млн., соответственно), но в последующие годы объем их помощи редко превышал 0,5 млн. в год.

Также можно отметить помощь институтов ЕС направлению «Децентрализация»: 2,3 млн. — в 2013 году и 1,4 млн. — 2014 году. Это финансирование крупного совместного проекта ЕС и ПРООН «Содействие развитию на местном уровне в Республике Беларусь»[15].

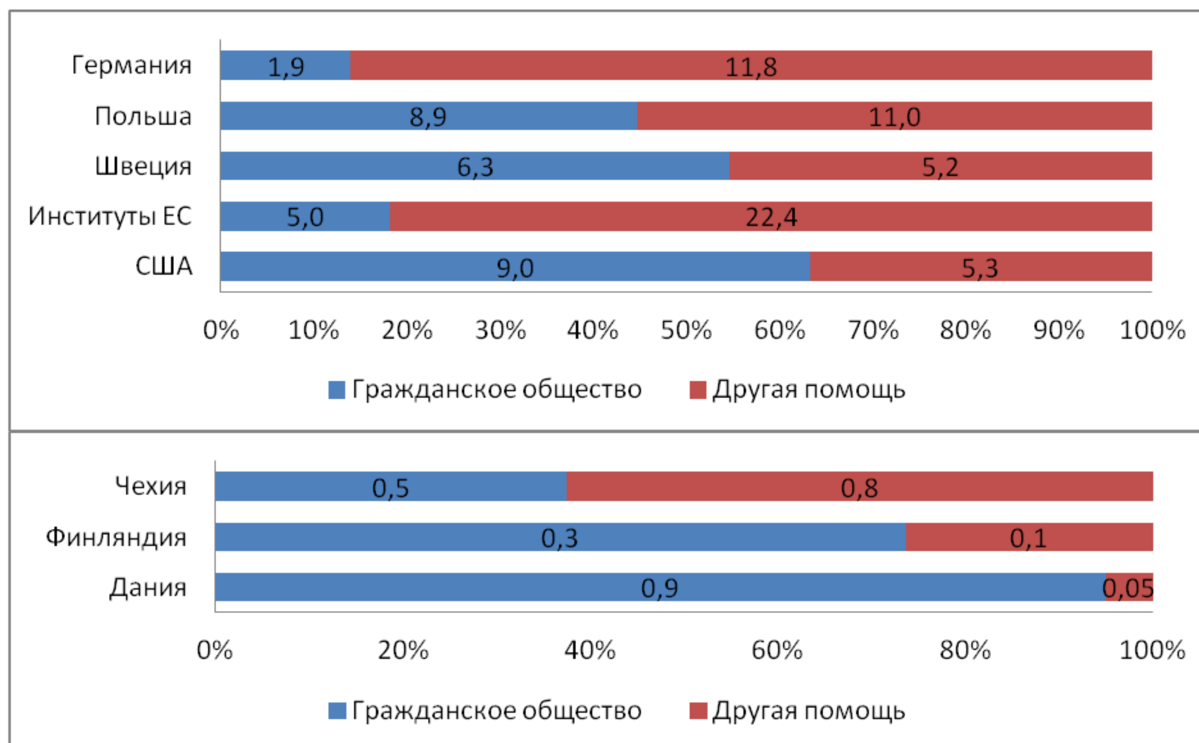
Если посмотреть на место гражданского общества в структуре донорской помощи для Беларуси, то видно, что поддержка беларусского гражданского общества является важным приоритетом для многих доноров (см. диаграмму 30). В 2014 году среди крупнейших доноров помощи для Беларуси США выделили на развитие гражданского общества 63% всей своей помощи, Швеция — 55%, Польша — 45%. В свою очередь, в структуре помощи Германии и институтов ЕС поддержка гражданского общества не имеет такого значения: в 2014 году доля гражданского общества составила 18% помощи со стороны институтов ЕС и 14% помощи со стороны Германии.

---

[15] См.: **Содействие развитию на местном уровне в Республике Беларусь** (ПРООН в Беларуси): http://www.by.undp.org/content/belarus/ru/home/operations/projects/poverty_reduction/LEED1.html.

Среди небольших европейских доноров следует обратить внимание на Чехию, Данию и Финляндию. В 2014 году поддержка направлений гражданского общества составила: 38% помощи Чехии, 74% помощи Финляндии и 95% помощи Дании.

Диаграмма 30. Доля помощи гражданскому обществу в совокупной помощи для Беларуси: а) со стороны Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США, 2014, млн. долл. США, %; б) со стороны Чехии, Финляндии и Дании, 2014, млн. долл. США, %



Основные направления поддержки гражданского общества

Среди направлений, отнесенных к гражданскому обществу, в рассматриваемый период доноры оказывали основную поддержку трем направлениям: «Демократическое участие и гражданское общество», «Права человека» и «СМИ и свобода информации». Направления «Выборы» и «Равенство женщин» являлись, скорее, маргинальными в структуре европейской донорской помощи для Беларуси (см. диаграмму 31). Однако, в связи с особенностями декларирования донорами своей помощи для развития, довольно сложно однозначно ответить на вопрос, какова доля каждого из направлений в европейской помощи. Так, за период 2006-2011 годов больше всего донорской помощи со стороны ЕС, согласно доступным данным (когда есть возможность учитывать помощь со стороны Швеции, но отсутствует информация о помощи со стороны Польши), было выделено направлению «Права человека» (43%), вторым по значимости было направление «Демократическое участие и гражданское общество» (34%), затем — направление «СМИ и свобода информации» (16%). Однако если учитывать помощь со стороны Польши (что становится возможным с 2013 года), то пропорции трех направлений в значительной степени изменяются. В 2014 году основным направлением, которому выделил помощь ЕС, было направление «СМИ и свобода информации» (42%), направление «Демократическое участие и гражданское общество» осталось на второй позиции (37%), а направление «Права человека» стало третьим по значимости (19%).

Диаграмма 31. Распределение помощи по различным направлениям, отнесенным к гражданскому обществу: а) со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Польши), 2006-2011, %; б) со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, с учетом Польши), 2014, %

а) **2006-2011**

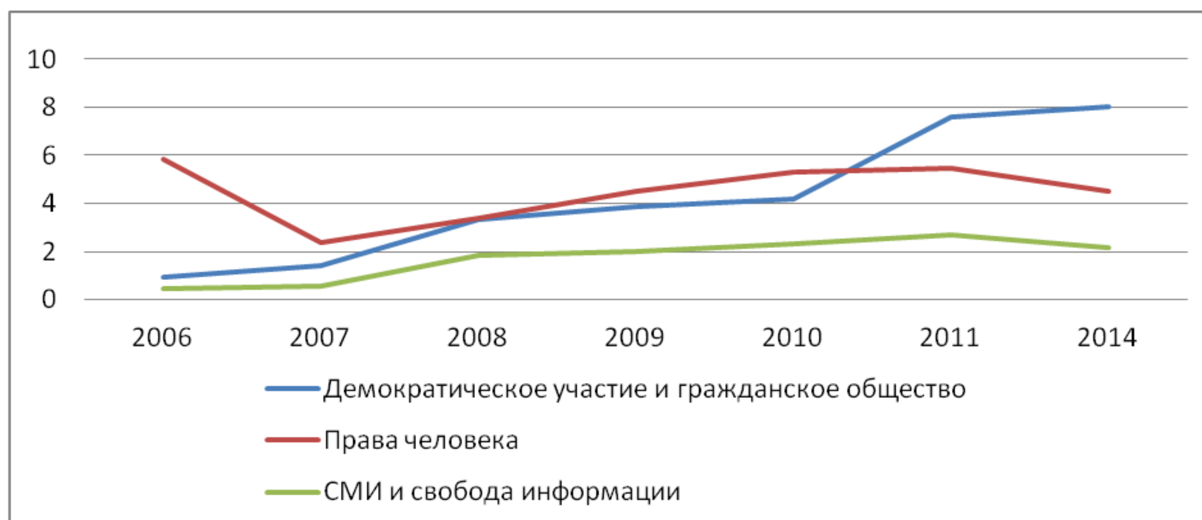
Равенство женщин 1%
Демократическое участие и гражданское общество 34%
Права человека 43%
Выборы 6%
СМИ и свобода информации 16%

б) **2014**

Равенство женщин 1%
Демократическое участие и гражданское общество 37%
Права человека 19%
СМИ и свобода информации 42%
Выборы 1%

В период 2006-2014 годов наблюдался интенсивный рост поддержки со стороны ЕС для направления «Демократическое участие и гражданское общество»: объем помощи европейских доноров (без учета Польши) за 9 лет вырос в 8 раз (с 1 млн. до 8 млн. в год). Также выросла поддержка направления «СМИ и свобода информации», однако рост был не такой значительный (с 0,5 млн. до 2 млн.). Поддержка направления «Права человека» была на очень высоком уровне в 2006 году (5,9 млн.), но уже в 2007 году сократилась в 2 раза (2,4 млн.). С 2007 года наблюдался постепенный рост поддержки этому направлению, и к 2011 году был почти достигнут уровень 2006 года (5,5 млн.), однако в 2014 году вновь произошло сокращение объемов помощи этому направлению (4,5 млн.) (см. диаграмму 32).

Диаграмма 32. Объемы помощи со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Польши) направлениям «Демократическое участие и гражданское общество», «Права человека» и «СМИ и свобода информации», 2006-2011 и 2014, млн. долл. США



Стратегии индивидуальных доноров по поддержке различных направлений гражданского общества весьма разнообразные (см. диаграмму 33). Можно сказать, что каждый из четырех крупнейших доноров из ЕС имеет свою «специализацию»: институты ЕС поддерживают направление «Права человека», Германия — направление «Демократическое участие и гражданское общество», Польша — направление «СМИ и свобода информации». Швеция же направляет свою помощь на развитие двух направлений: «Демократическое участие и гражданское общество» и «Права человека».

Направление «СМИ и свобода информации» получает наибольшую поддержку как раз со стороны Польши. В структуре помощи этого донора на поддержку свободных медиа было выделено почти 90% совокупной помощи гражданскому обществу (8,4 млн. — в 2013 году и 8 млн. — в 2014 году). В структуре помощи остальных доноров это направление также присутствует, но объем помощи небольшой. В 2014 году Германия выделила 0,27 млн., Швеция — 0,9 млн., институты ЕС — 0,7 млн. (при этом в структуре помощи гражданскому обществу каждого их этих доноров доля направления «СМИ и свобода информации» составила 14%).

Направление «Демократическое участие и гражданское общество» является основным направлением поддержки гражданского общества в структуре помощи Германии и Швеции. В совокупной помощи гражданскому обществу со стороны Германии за период 2006-2014 годов его доля составила 63% (11,5 млн.), в 2014 году — 81% (1,5 млн.). В структуре помощи Швеции поддержка данного направления составила: за период 2006-2011 годов — 44% (13,3 млн.) совокупной помощи гражданскому обществу, в 2014 году — 57% (3,6 млн.). В структуре помощи институтов ЕС это направление занимало вторую позицию, но его доля была относительно небольшой. Институты ЕС выделили на поддержку направления: за период 2006-2014 годов — 22% (8 млн.) совокупной помощи гражданскому обществу, в 2014 году — 33% (1,7 млн.). В структуре помощи Польши направление «Демократическое участие и гражданское общество» также присутствует, но его доля очень небольшая: в 2012-2014 годах — 13% (2,4 млн.) от совокупной помощи гражданскому обществу, в 2014 году — 11% (0,98 млн.).

Основными донорами для направления «Права человека» являются институты ЕС и Швеция. Институты ЕС выделили на поддержку этого направления 61% своей совокупной помощи на развитие гражданского общества в период 2006-2014 годов (что составляет почти 22 млн.) и 51% (2,5 млн.) — в 2014 году. В структуре помощи ЕС данное направление в рассматриваемый период являлось основным. Швеция в большей степени поддерживает направление «Демократическое участие и гражданское общество», но на направление «Права человека» этим донором было выделено: в период 2006-2011 годов — 32% (9,6 млн.) совокупной помощи на развитие гражданского общества, в 2014 году — 1,5 млн. Германией направлению «Права человека» была оказана минимальная поддержка — около 5% совокупной помощи гражданскому обществу (1,3 млн. — в период 2006-2014 годов, 0,1 млн. — в 2014 году). Польшей направление «Права человека» в рассматриваемый период не поддерживалось.

Диаграмма 33. Структура распределения помощи со стороны Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США по различным направлениям, отнесенным к гражданскому обществу, 2006-2014, млн. долл. США, %

		Права человека	Демократическое участие и ГО	СМИ и свобода информации	Выборы	Равенство женщин
2006-2014	Германия	1,3	11,5	4,8		
2006-2014	Институты ЕС	21,9	7,9	2,2	3,6	
2006-2014	США	3,8	54,7	22,1		
2006-2011, 2014	Швеция	9,6	13,3	6,3		
2013-2014	Польша		2,4	16,3		
2014	Германия	0,1	1,6	0,3		
2014	Институты ЕС	2,5	1,7	0,7		
2014	Швеция	1,5	3,6	0,9		0,3
2014	Польша		1,0	7,9		
2014	США	0,3	5,9	2,7		

Программы и проекты помощи со стороны ЕС беларусскому гражданскому обществу в 2014 году

В 2014 году поддержка беларусскому гражданскому обществу была оказана следующими европейскими донорами (в порядке убывания): Польшей (8,95 млн.), Швецией (6,08 млн.), институтами ЕС (4,9 млн.), Германией (1,96 млн.), Данией (0,85 млн.), Чехией (0,46 млн.), Финляндией (0,29 млн.), Словакией (0,11 млн.), Литвой (0,07 млн.), Эстонией (0,04 млн.), Великобританией (0,02 млн.), Нидерландами (0,01 млн.) и Австрией (0,009 млн.). Таким образом, совокупная помощь со стороны ЕС гражданскому обществу Беларуси в 2014 году составила 23,74 млн.

Наиболее крупным донором выступила Польша. Основная часть помощи этого донора была направлена на развитие СМИ, в частности, на поддержку телеканала «Белсат» (6,5 млн.) и радиостанций «Радыё Рацыя» и «Еврорадио» (1,5 млн.). Относительно крупная поддержка была оказана через программу «Поддержка демократии» Фонда международной солидарности[16] (0,88 тыс.). Согласно описанию программы, средняя сумма финансирования: около 50 тыс. злотых — для малых грантов и 200 тыс. злотых — для крупных грантов (что, приблизительно, соответствует 12 тыс. и 50 тыс. долл. США). Остальные средства — это малые гранты польского агентства развития *Polska pomoc* (согласно информации на официальном сайте агентства, проекты были сфокусированы на теме предотвращения распространения инфекционных заболеваний, в частности, ВИЧ/СПИД[17]) и поддержка летней школы Беларусского коллегиума «Еўрапейскае памежжа».

Второй крупнейший донор в 2014 году — Швеция. Однако детализированные данные о проектах, которые были поддержаны Швецией в Беларуси в сфере гражданского общества, обнаружить не удалось.

Третьим по объему оказанной в 2014 году помощи белорусскому гражданскому обществу донором были институты ЕС. Институты ЕС оказывают свою поддержку через программы Инструмента для Европейского соседства (*European Neighbourhood Instrument*, *ENI*): «Организации гражданского общества и местные власти» (*CSO-LA*) и Инструмент гражданского общества (*Civil Society Facility*), а также через тематическую программу «Инструмент для демократии и прав человека» (*EIDIHR*). Информация о проектах в базе данных ОЭСР не содержит указаний, по какой из перечисленных программ были профинансированы проекты. В одном из отчетов ЕС указано, что в 2014 году был сформирован специальный пакет для прямой поддержки гражданского общества и независимых СМИ (5,5 млн. евро)[18]. Примеры проектов в рамках ряда направлений гражданского общества:

- **«Демократическое участие и гражданское общество»**: «Модернизация Беларуси: к соревновательному обществу. Экспертный полилог об актуальных реформах» (0,32 млн.), «Развитие потенциала сети семейных клубов в Чернобыльской зоне с целью улучшения социально-

[16] См.: **Поддержка демократии** (*Solidarity Fund PL*): http://solidarityfund.pl/ru/wsparcie-demokracji.

[17] См.: **Actions in 2014** (*Polska pomoc*): https://www.polskapomoc.gov.pl/Belarus,185.html#2014.

[18] См.: **Support for the Eastern Partnership** (*European Commission*): http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/eastern-partnership-results-2014.pdf, p. 13.

экономической ситуации»[19] (0,26 млн.), «Живая история моего края»[20] (0,19 млн.), «Дом взаимопонимания — работа в регионах» (0,16 млн.), «Сотрудничество в области объединения секторов беларусского общества с целью развития межсекторального сотрудничества»[21] (0,14 млн.), «Укрепление движения независимых профсоюзов в Беларуси (0,1 млн.);

- **«Права человека»**: «За отмену смертной казни в Беларуси» (0,2 млн.), «Интеграция в общество бывших заключенных» (0,15 млн.), «Права женщин в Беларуси — инвестиция в будущее» (0,09 млн.), «Поддержка в кризисной ситуации и предупреждение домашнего насилия над женщинами и детьми в Могилеве и области» (0,07 млн.);

- **«СМИ и свобода информации»**: «Развитие доступа к надежной информации и продвижение прав человека в Беларуси через телеканал «Белсат» (0,53 млн.), программа тренингов для беларусских журналистов (0,03 млн.).

Нужно отметить, что чаще всего речь идет о многолетних проектах с крупными бюджетами, здесь указываются годовые транши. Так, проект «Развитие потенциала сети семейных клубов в Чернобыльской зоне с целью улучшения социально-экономической ситуации» рассчитан на 4 года, общий бюджет — около 500 тыс. евро. Проект «Живая история моего края» был рассчитан на 2 года (2012-2014).

Германией реализуется программа поддержки Беларуси «Преодолевая границы» (программа осуществляется с 2002 года по поручению Министерства экономического сотрудничества и развития ФРГ (*BMZ*) и Германского общества по международному сотрудничеству (*GIZ*))[22]. В 2014 году в рамках этой программы были поддержаны проекты на общую сумму 1,13 млн. Кроме этого, была поддержана деятельность Института им. Гете в Минске по укреплению сотрудничества гражданского общества на сумму 0,38 млн. В сфере СМИ наиболее крупный проект — это поддержка «Еврорадио» (0,15 млн.). Также можно отметить проект в сфере прав человека «Передвижная выставка о концлагере «Тростенец»[23] (0,1 млн.).

Основная часть помощи беларусскому гражданскому обществу со стороны Дании была оказана в рамках третьего компонента программы поддержки гражданского общества (0,69 млн.). Также Данией было перечислено 0,13 млн. в Трастовый фонд ЕГУ.

---

[19] См.: **ЕС выделил более 450 тысяч евро на поддержку семейных клубов в Брагинском районе** (*bymedia.by*): http://bymedia.by/news/4970-es-vydelil-bolee-450-tysyach-evro-na-podderzhku-semeynyh-klubov-v-braginskom-rayone.html.

[20] См.: **Живая история моего края** (*DVV International*): http://dvv-international.by/ru/projects/our_projects/living-history-of-my-village/.

[21] См.: **КСО-проекты: Конкурс фонда «Pontis» для НКО и бизнеса** (ОДБ Брюссель): http://by.odb-office.eu/anonsy_/kso-proekty-konkurs-fonda-pontis-dlya-nko-i-biznesa.

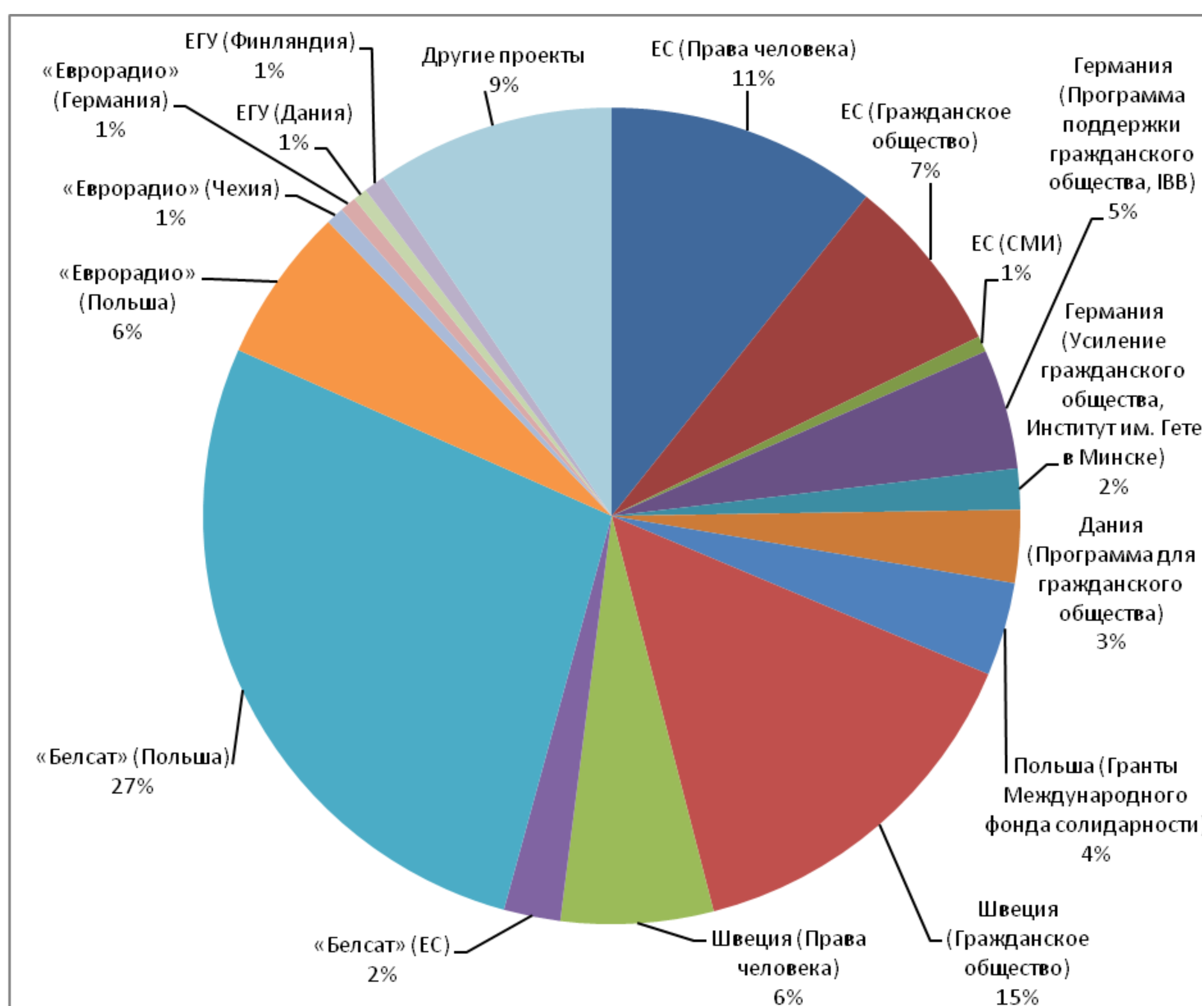
[22] См.: **Программа поддержки** (Минский международный образовательный центр им. Йоханнеса Рау): http://ibb-minsk.by/program/projects.

[23] См.: **Передвижная мультимедийная выставка о концлагере «Тростенец» появится в Минске** (Минск-Новости): http://minsknews.by/blog/2015/05/05/peredvizhnaya-multimediynaya-vyistavka-o-kontslagere-trostenets-poyavitsya-v-minske/.

Помощь со стороны Чехии в значительной своей части (1/3 помощи гражданскому обществу) была направлена на поддержку «Еврорадио» (0,17 млн.). В числе других относительно крупных проектов были: «Повышение осведомленности о правах человека в беларусских школах» (0,08 млн.), «Усиление гражданского участия в Беларуси» (0,08 млн.), «Поддержка гражданского активизма и креативных кампаний» (0,06 млн.), «Маркетинг имеет значение» (0,04 млн.).

К числу наиболее крупных проектов, поддержанных в 2014 году небольшими донорами, относятся: поддержка ЕГУ (Финляндия — 0,2 млн.), проект «Международный центр демократического транзита» (Финляндия — 0,5 млн.), поддержка Фонда демократии и развития (Литва — 0,04 млн.) (см. диаграмму 34).

Диаграмма 34. Программы помощи и конкретные проекты, поддержанные ЕС (институты и страны-члены ЕС), 2014, %



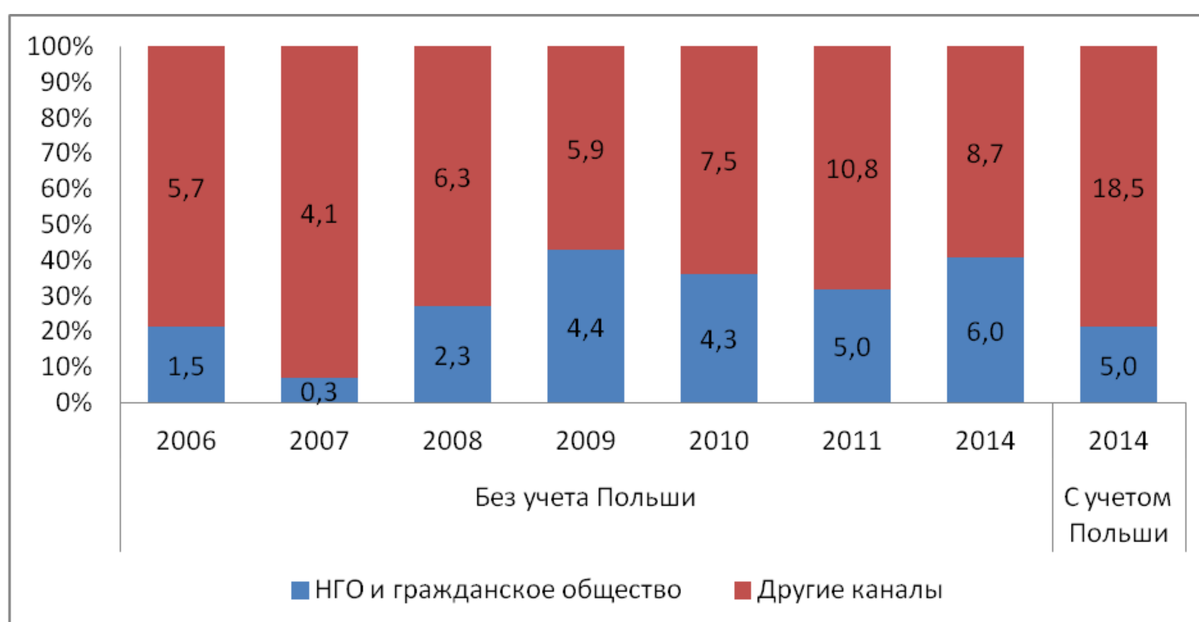
Помощь ЕС для гражданского общества Беларуси по каналу «НГО и гражданское общество»

После рассмотрения роли гражданского общества в качестве канала распределения донорской помощи для Беларуси, а также его места в структуре секторального распределения помощи, мы считаем важным проанализировать, насколько большую роль играют организации гражданского общества в распределении помощи на развитие своего сектора. Для этого мы рассмотрим объемы помощи, выделенные донорами для трех направлений: «Демократическое участие и гражданское общество», «Права человека» и «СМИ и свобода информации» и распределенные по каналу «НГО и гражданское общество».

В совокупной помощи ЕС для гражданского общества Беларуси доля канала «НГО и гражданское общество» составила, в среднем, около 1/3. Если рассматривать данные о помощи ЕС без учета Польши, то можно наблюдать тенденцию к постепенному росту этого показателя: за период 2006-2014 годов доля канала «НГО и гражданское общество» увеличилась с 21% в 2006 году до 41% в 2014 году (см. диаграмму 35). Однако включение в рассмотрение Польши значительно изменяет структуру распределения помощи гражданскому обществу по каналам. В 2014 году (когда есть возможность рассматривать данные с учетом всех крупных европейских доноров) доля канала «НГО и гражданское общество» составила только 21%. Этот случай вновь наглядно показывает, насколько сильно стратегии индивидуальных доноров, особенно крупных, влияют на общую картину европейской помощи.

Также можно отметить тот факт, что с 2009 года объем помощи, распределяемой посредством канала «НГО и гражданское общество», не имел роста, удерживаясь на уровне 5 млн. в год. В то же время, объем помощи гражданскому обществу в целом имел тенденцию к увеличению. Таким образом, можно говорить о том, что доноры, увеличивая свою поддержку гражданскому обществу, использовали для распределения этой помощи другие каналы.

Диаграмма 35. Распределение помощи для гражданского общества со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, без учета Польши) по каналам, 2006-2011 и 2014, и со стороны ЕС (институты и страны-члены ЕС, с учетом Польши) по каналам, 2014, млн. долл. США, %



Обратим внимание на стратегии индивидуальных доноров. К числу доноров, которые активно используют канал «НГО и гражданское общество» для распределения своей помощи гражданскому обществу Беларуси, относятся институты ЕС и Чехия (см. диаграмму 36). В структуре помощи гражданскому обществу этих двух доноров доля канала «НГО и гражданское общество» стремится к 100%, хотя объемы помощи различаются в разы (в 2011 году помощь гражданскому обществу со стороны ЕС, распределенная посредством канала «НГО и гражданское общество», превосходила объем помощи Чехии в 3 раза, в 2014 году — более чем в 10 раз).

Доминирование в структуре помощи институтов ЕС канала «НГО и гражданское общество» объясняется тем, как спроектированы европейские программы поддержки беларусского гражданского общества, когда заявителями могут выступать только организации гражданского общества. Соответственно, именно организации гражданского общества и являются каналом распределения помощи.

В случае с Чехией действует аналогичный принцип. Как уже отмечалось, Министерство иностранных дел этой страны оказывает поддержку посредством финансового инструмента «Программа содействия в транзите» (*Transition Promotion Program*)[24]. Департамент по правам человека и политике транзита ежегодно объявляет конкурс проектов, где заявителями могут выступать только организации гражданского общества.

Доноры, которые лишь в незначительной степени используют канал «НГО и гражданское общество» для распределения своей помощи беларусскому гражданскому обществу, — это Германия и Польша. В структуре их помощи доля канала «НГО и гражданское общество» составляет только около 10% (в 2011 году в структуре помощи Германии посредством этого канала было распределено 40%, однако в дальнейшем его доля значительно сократилась).

Германия, как и институты ЕС и Чехия, также имеет крупную программу поддержки гражданского общества в Беларуси (по объему помощи в 3 раза превосходящую программу помощи Чехии). По информации на официальном сайте программы, донорами являются Министерство экономического сотрудничества и развития ФРГ (*BMZ*) и Германское общество по международному сотрудничеству (*GIZ*), ответственным за реализацию программы является Дортмундский международный образовательный центр (*IBB Dortmund*) в сотрудничестве с Минским международным образовательным центром им. Йоханнеса Рау[25]. Хотя схема работы программы схожа с аналогичными программами других доноров (объявляется конкурс проектов, где заявителями выступают организации гражданского общества), в отчетности ОЭСР помощь по этой программе фигурирует как распределяемая посредством канала «Государственные институты». В 2014 году в числе проектов поддержки гражданского общества, поддержанных посредством канала «НГО и гражданское общество», были проекты в сфере независимых СМИ (главным образом, поддержка «Еврорадо»).

В структуре помощи Польши для гражданского общества Беларуси основную долю составляет помощь телеканалу «Белсат». Этот проект реализуется по каналу «Государственные институты», т.е. «Белсат» можно назвать проектом польского правительства. Помощь радиостанциям «Радыё Рацыя» и «Еврорадио» распределяется посредством канала «Другое». Оставшиеся 10% — это гранты Фонда международной солидарности и программы «Поддержка демократии», где действует принцип распределения помощи

---

[24] См. сноску 14.

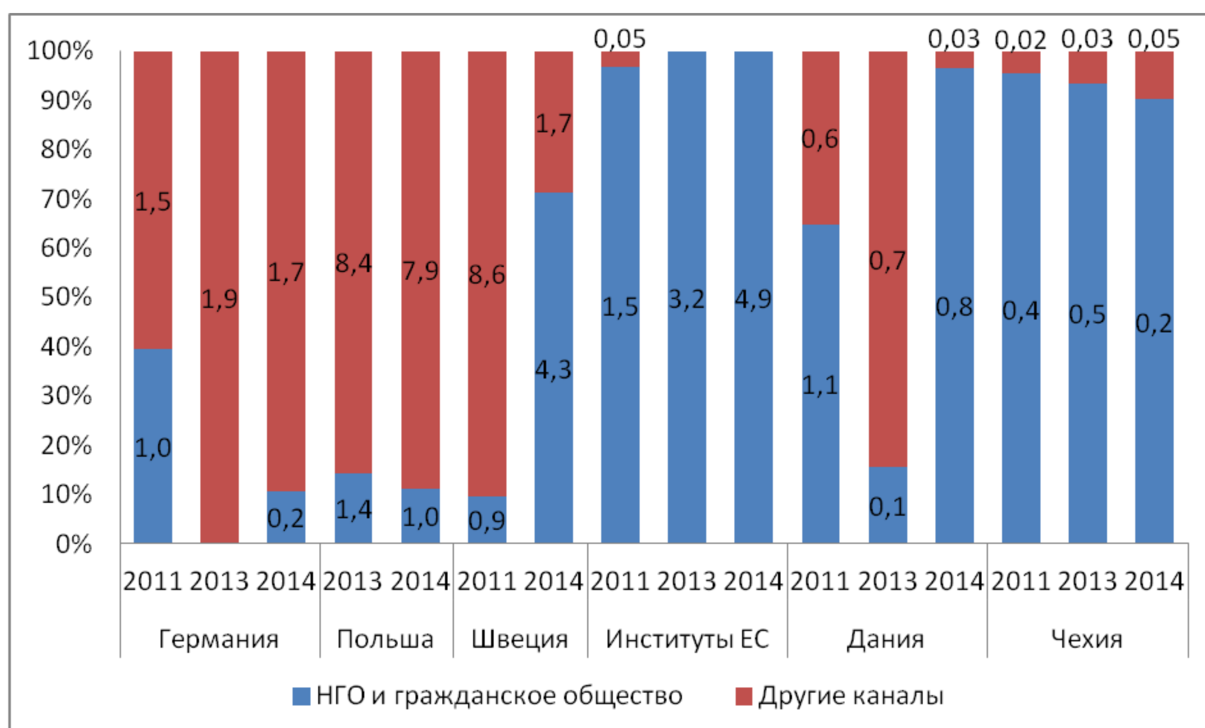
[25] См. сноску 22.

посредством конкурса проектов для организаций гражданского общества. Объем помощи, распределенной посредством этих двух механизмов, в два раза больше, чем объем помощи Чехии (0,97 млн.).

Что касается Швеции, то в 2011 году этот донор использовал для канал «НГО и гражданское общество» для распределения только 10% своей помощи гражданскому обществу, а в 2014 году на долю этого канала пришлось 71% помощи. Таким образом, в 2014 году Швеция была вторым донором по объему помощи гражданскому обществу, распределенному посредством канала «НГО и гражданское общество, после институтов ЕС (4,3 млн.). Отсутствие детализированной информации в базе данных ОЭСР, а также отсутствие данных о шведской помощи для развития для Беларуси на веб-сайте *Openaid.se*[26] делают невозможным анализ механизмов помощи Швеции беларусскому гражданскому обществу.

Однозначно охарактеризовать стратегию Дании также представляется сложным: в 2011 году Дания использовала канал «НГО и гражданское общество» для распределения 65% своей помощи беларусскому гражданскому обществу. В 2013 году на долю этого канала пришлось только 16% помощи со стороны Дании, а в 2014 году — 97% (0,82 млн.). Большая часть этих средств была распределена через программу поддержки гражданского общества (2012-2016), еще часть (0,13 млн.) — вклад Дании в Трастовый фонд ЕГУ.

Диаграмма 36. Распределение помощи для гражданского общества со стороны Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС, Дании и Чехии по каналам, 2011, 2013, 2014, млн. долл. США, %



[26] *Openaid.se* — онлайн-база данных о внешней помощи со стороны Швеции, созданная и поддерживаемая Шведским агентством международного сотрудничества для развития *Sida* при содействии Министерства иностранных дел Швеции, см.: http://www.openaid.se.

Остальные страны-члены ЕС в совокупности в 2014 году распределили 45% своей помощи гражданскому обществу посредством канала «НГО и гражданское общество» (0,24 млн.). Австрия, Нидерланды, Великобритания, Эстония и Литва все свои проекты поддержки гражданскому обществу распределили, используя канал «НГО и гражданское общество». Финляндия использовала этот канал в очень небольшом объеме (два проекта на общую сумму 0,12 млн.). Словакия из всей своей помощи гражданскому обществу только 0,2 млн. передала Вышеградскому фонду (канал «Другое»).

Выводы

Беларусь получает помощь для развития со стороны более чем 30 доноров (государств, международных структур и организаций) со всего мира. Однако 80% совокупного объема помощи для Беларуси формируют 6 доноров: Германия, Польша, Швеция, США, институты ЕС и Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. Более половины всей помощи (около 60%) Беларусь получает со стороны ЕС (стран-членов и институтов ЕС), 10-15% — со стороны США. Таким образом, основным донором для Беларуси является ЕС (в частности, крупные европейские доноры: Германия, Польша, Швеция и институты ЕС).

За исследуемый период роль гражданского общества в качестве канала распределения донорской помощи выросла, что означает, что гражданское общество (европейское и беларусское) получает больше самостоятельности (больше ответственности в постановке целей и задач проектов, в их реализацию, в управлении денежными средствами). Иными словами, растет роль гражданского общества как равноправного агента развития, гражданское общество перестает быть лишь исполнителем. Однако вместе с тем растет использование донорами и других каналов: учебных и исследовательских учреждений (канал «Другое») и многосторонних организаций. На момент 2014 года в структуре донорской помощи использовались все каналы, и канал «НГО и гражданское общество» является лишь третьим по значимости в распределении донорской помощи для Беларуси. Поэтому скорее можно говорить о том, что имеет место процесс «разгосударствления» донорской помощи, чем о существовании донорской политики, направленной на гражданское общество. Несмотря на позитивную динамику, канал «Государственные институты» в 2014 году был основным по объему распределенной помощи.

Исходя из результатов исследования, мы считаем важным подчеркнуть, что институты государственной власти Беларуси в качестве исполнителей проектов донорской помощи выступают крайне редко. В целом, количество проектов, в которых беларусские государственные органы явно являются партнерами, незначительное (хотя эти проекты (в сферах зеленой экономики, здравоохранения, приватизации и т.п.) могли быть и крупными). Чаще всего, управление проектами доноры передают не беларусским властям, а многосторонним организациям — ПРООН и ЕБРР.

С точки зрения секторального распределения донорской помощи для Беларуси, основным субсектором, на поддержку которого выделяет помощь ЕС, — это образование. Однако в этой сфере беларусская государственная система образования также получает лишь небольшую часть помощи субсектору. В основном, доноры направляют помощь на обучение беларусов в европейских вузах (стипендии, академические обмены).

Помощь гражданскому обществу является вторым приоритетом для доноров из ЕС. В 2014 году доля помощи для гражданского общества составила 28% совокупной помощи ЕС для Беларуси. Основные направления поддержки гражданского общества — это «Демократическое участие и гражданское общество», «Права человека» и «СМИ и свобода информации». Ежегодно доноры постепенно увеличивают объем поддержки гражданскому обществу.

Если посмотреть, какой объем помощи гражданскому обществу распределяется донорами посредством канала «НГО и гражданское общество», то ежегодно таким образом распределяется около 5 млн., что составляет, по различным оценкам, 20-40% совокупной помощи гражданскому обществу. В целом, объем помощи гражданскому обществу увеличивается, однако доноры используют для его распределения другие каналы, нежели канал «НГО и гражданское общество».

Проведенный анализ показывает, что стратегии доноров по использованию каналов распределения помощи, по секторальному распределению помощи в значительной степени различаются.

Основную часть помощи Германии составляет поддержка субсектора «Образование» (стипендии и академические обмены), которая распределяется по каналам «Государственные институты» и «Другое». Поддержка гражданского общества в структуре помощи Германии довольно небольшая, оформлена в специальную программу поддержки гражданского общества, которая реализуется структурой, имеющей статус государственной.

Польша поддерживает два субсектора: «Образование» и «Гражданское общество». Помощь распределяется, в основном, посредством каналов «Другое» (стипендии) и «Государственные институты» (помощь гражданскому обществу). Основная часть поддержки гражданскому обществу — это помощь телеканалу «Белсат», которая распределяется посредством канала «Государственные институты». Таким образом, Польша является главным донором, поддерживающим направление «СМИ и свобода информации».

Швеция почти всю свою помощь для Беларуси направляет на поддержку гражданского общества, однако канал «НГО и гражданское общество» используется для распределения лишь половины помощи. Но содержательно описать помощь Швеции нет возможности, из-за отсутствия детализированных данных. Можно только сказать, что большая часть поддержки гражданскому обществу оказывается направлению «Демократическое участие и гражданское общество».

Институты ЕС используют почти в равных пропорциях все доступные каналы, равно как и помощь для Беларуси со стороны этого донора довольно разнообразна. Во-первых, ЕС финансирует крупные инфраструктурные проекты в Беларуси, используя для этого канал «Многосторонние организации» (например, проект по переходу Беларуси к зеленой экономике, исполнителем которого выступает ПРООН) и канал «Другое». Во-вторых, ЕС оказывает масштабную поддержку гражданскому обществу, которая на 100% распределяется посредством канала «НГО и гражданское общество». Доминирующее направление поддержки гражданского общества — права человека. В-третьих, исполнителем образовательных проектов часто выступают правительственные структуры.

По результатам анализа донорской помощи можно сказать, что Беларусь как получатель помощи не реализует свой потенциал. Такой вывод основывается на нескольких наблюдениях.

Во-первых, сравнение объемов помощи, которые получает Беларусь со стороны пяти своих крупнейших доноров (Германии, Польши, Швеции, институтов ЕС и США), с объемом помощи этих доноров другим странам региона Восточного партнерства показывает, что помощь, которую получает Беларусь, очень небольшая (меньше получает только Азербайджан). Страны региона, в которых процессы реформ идут более интенсивно, получают большее финансирование.

Во-вторых, результаты исследования показывают, что с 2011 года не наблюдается ни увеличение объемов совокупной донорской помощи для Беларуси, ни увеличение помощи для государственного сектора. Можно предположить, что доноры исчерпали потенциал увеличения поддержки, достигли определенного максимального уровня помощи, которую они могут предоставлять в условиях отсутствия реформ в Беларуси.

В-третьих, на протяжении всего исследуемого периода более половины помощи для Беларуси составляют стипендии для беларусов и помощь гражданскому обществу. Также довольно регулярно институты ЕС

поддерживают проекты по модернизации инфраструктуры в сферах «общего интереса». Другие сферы получают минимальную поддержку.

Все эти факты указывают на то, что у Беларуси есть большой потенциал получать больше донорской помощи, однако реализация этого потенциала станет возможной только с началом процесса реформирования. Реформы государственного устройства откроют путь донорской поддержке государственного сектора, также появятся более широкие возможности реализовать инфраструктурные проекты. Роль гражданского общества в государстве также будет расти, что сделает возможным увеличение поддержки организациям гражданского общества.

Роль и место гражданского общества в системе донорской помощи для Беларуси (2006-2014)

Рабочий документ

Авторы: **Алёна Зуйкова**, **Андрей Егоров**

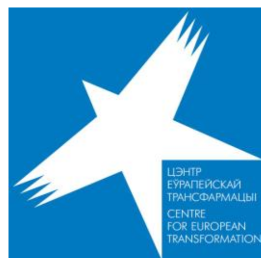
Редактор и корректор: **Андрей Шутов**

Оформление: **Андрей Шутов**

Алёна Зуйкова — аналитик Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончила Европейский гуманитарный университет (Вильнюс, Литва), получив степень бакалавра по специальности «Политология и европейские исследования», а также магистратуру *Sciences Po — Institut d'Études Politiques de Lille* (Институт политических наук, г. Лиль, Франция) по специальности «European Affairs». Фокус исследовательских интересов: Европейская политика соседства, Восточное партнерство, европейская политика в отношении Беларуси, европейская политика развития; гражданское общество, роль организаций гражданского общества в процессах демократизации Беларуси; Евразийский экономический союз.

Андрей Егоров — директор Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончил отделение политологии и магистратуру по специальности «Политология» Белорусского государственного университета. В области политических исследований работает с 2001 года. Фокус исследовательских интересов: трансформация постсоветского пространства, гражданское общество, политические трансформации в Беларуси и регионе Восточного партнерства, европейские исследования.

Центр европейской трансформации (ЦЕТ) — независимый беларусский *think-tank*, основанный в марте 2010 года. ЦЕТ входит в структуру Международного консорциума «ЕвроБеларусь».



Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

 Facebook  Twitter  VKontakte